

УДК 314.153:314.3(477.83/.86)

Є. Матвійшин

АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТІВ ПОЛІТИКИ ПІДТРИМКИ НАРОДЖУВАНOSTІ НА ПРИКЛАДІ ЛЬВІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

Запропоновано підхід до оцінки державної політики підтримки народжуваності. Проаналізовано тенденції зміни народжуваності у Львівській області. Встановлено, що вони покращилися у сільській місцевості, але дещо погіршилися у містах. Зроблено висновок про те, що загалом політика підтримки народжуваності була результативною.

Ключові слова: вікова структура населення, демографічні процеси, народжуваність, приріст населення, результативність державної політики.

Незадовільний стан демографічного розвитку України викликає стурбованість усіх верств суспільства, що підтверджується численними науковими публікаціями результатів досліджень. Науковці зазначають різноманітні причини низького природного приросту, які сумістилися в часі в останні роки, наприклад: наслідки попередніх демографічних процесів, міграційні явища, якість життя [1 – 3].

Науковцями проводився аналіз тенденцій демографічних процесів та давалися пропозиції щодо їх покращення і вирішення проблем зменшення людських ресурсів України. Наприклад, директор Інституту демографії та соціальних досліджень Національної академії наук Е. Лібанова вважає, що демографічну ситуацію можна змінити, лише почавши стимулювати міграцію до країни [4, 5]. Проте експерт-соціолог Л. Шангіна (керівник соціальних програм Центру Разумкова) вважає такий шлях вирішення демографічної проблеми хибним, а наголошує на необхідності підвищення якості життя [6].

Небагато наукових публікацій стосуються аналізу результативності державної політики підтримки народжуваності як важливого засобу вирішення питань збереження вітчизняних людських ресурсів. Держава здійснює активну політику підтримки народжуваності. Про це свідчать, зокрема, численні зміни до Закону України “Про державну допомогу сім’ям з дітьми” [7]. Починаючи з квітня 2005 р. було передбачено виплату одноразової допомоги при народженні першої дитини на рівні 8500 грн. Для оцінки результативності такої державної політики необхідно визначити зміну народжуваності після початку здійснення згаданих виплат.

Актуальним завданням є проведення аналізу наслідків реалізації політики підтримки народжуваності. У цій статті це зроблено на прикладі Львівської області на основі порівняння демографічних процесів до і після 2006 р. у сільських і міських поселеннях.

Методика дослідження ґрунтується на порівнянні тенденцій, які спостерігалися до початку реалізації політики, з наступними тенденціями. Можна вважати, що результати реалізації політики підтримки народжуваності з’явилися у 2006 р. Адже виплати одноразової допомоги при народженні дитини почали здійснювати з квітня 2005 р., тому “додаткові” народження могли бути не раніше початку 2006 р.

У статистичній інформації дані про народжуваність і про чисельність населення подаються станом на перше січня. Тому, наприклад, кількість народжених

у 2008 р. відображається як чисельність населення віком до 1 року станом на 1 січня 2009 р. Для аналізу взято чотири роки до початку реалізації відповідних заходів (дані на 1 січня 2003 р., 2004 р., 2005 р., 2006 р.) і чотири роки – після (дані на 1 січня 2007 р., 2008 р., 2009 р., 2010 р.).

Може бути декілька варіантів результативності політики, які можна схематично відобразити такими графіками, які наведено на рис. 1. Результативною можна вважати таку політику, наслідком якої стали позитивні зміни в існуючих демографічних тенденціях (на рис.1 це відповідає варіантам 1а, 2а і 3а).

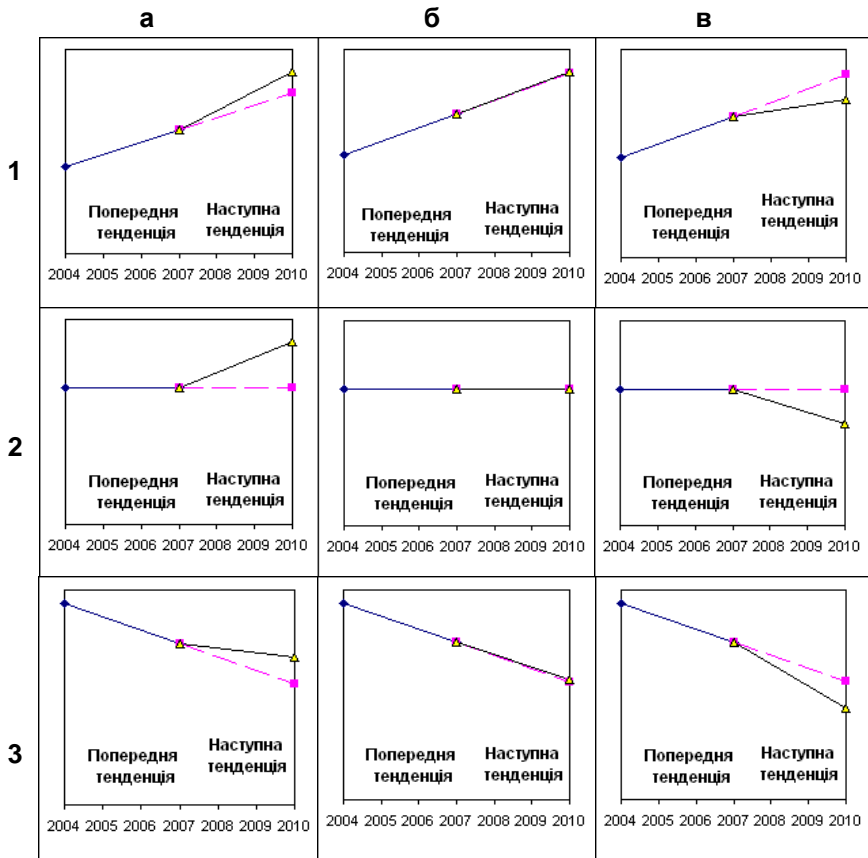


Рис. 1. Можливі результати реалізації політики:

- 1а – позитивна тенденція посилилася;
- 1б – позитивна тенденція не зазнала змін;
- 1в – позитивна тенденція погіршилася;
- 2а – стабільна ситуація зазнала позитивних змін;
- 2б – стабільна ситуація не зазнала змін;
- 2в – стабільна ситуація зазнала негативних змін;
- 3а – негативна тенденція покращилася;
- 3б – негативна тенденція не зазнала змін;
- 3в – негативна тенденція погіршилася.

Необхідно з'ясувати, який саме демографічний показник потрібно аналізувати для оцінки результативності політики підтримки народжуваності. Очевидно, що в основі такого показника повинна бути кількість народжених дітей. Дані про чисельність населення віком до 1 року станом на перше січня кожного року відображено на діаграмі (рис. 2).

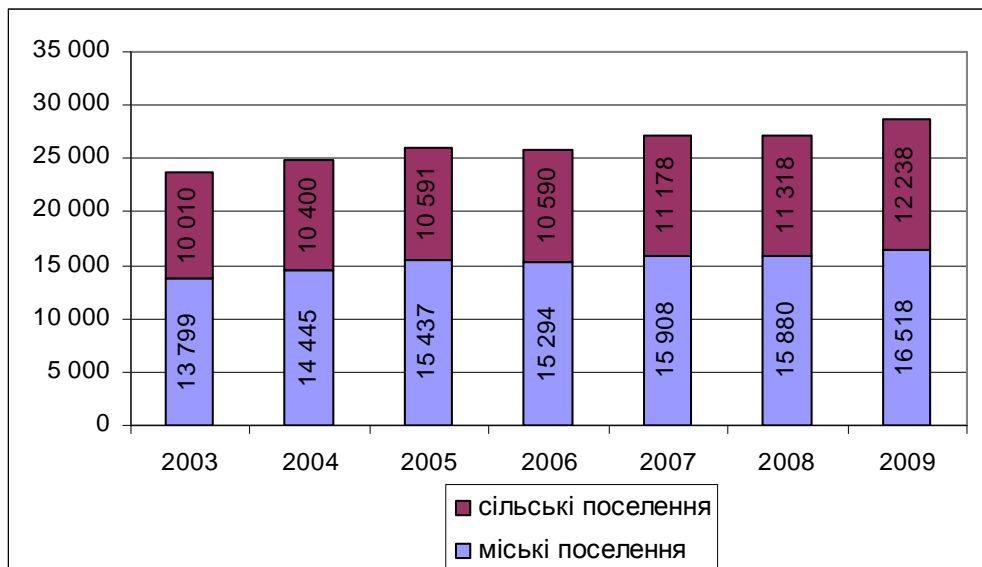


Рис. 2. Чисельність населення віком до 1 року (на 1 січня відповідного року)

Примітка: База даних Головного управління статистики у Львівській області (http://stat.lviv.ua/ukr/bank/bank_db.php?ind_page=database).

На час підготовки статті не було даних про народжених у 2009 р. у міських і сільських поселеннях Львівської області (станом на 1 січня 2010 р.). Тому для аналізу використано інформацію, наведену в публікації Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту: чисельність народжених на Львівщині у 2009 р. на 5,8% вища, ніж у 2008 р. [8]. З діаграми видно, що протягом практично усього періоду, який аналізувався, спостерігалася позитивна тенденція народжуваності (незначний спад відбувся лише у 2005 р., що відображено у даних на 1 січня 2006 р.). Проте необхідно врахувати ту обставину, що кількість народжених визначається чисельністю потенційних матерів. Ця величина залежить від вікової структури жінок дітородного віку, яка змінюється з року в рік, що видно, наприклад, із даних про жіноче населення Львівської області (рис. 3).

З цієї діаграми видно, що основи для майбутнього зростання кількості народжених Львівщина не має, що пов'язано з віковою структурою населення. Так, у найближчі десять – двадцять років очікується зменшення кількості потенційних матерів, якими стануть ті, кому зараз 5 – 15 років. Наприклад, із наведеної вище діаграми видно, що кількість дівчат віком 6 – 10 років майже удвічі менша, ніж

жінок віком 22 – 26 років. Тому зберегти людський ресурс можна лише через збільшення кількості дітей, яких народжує кожна жінка.

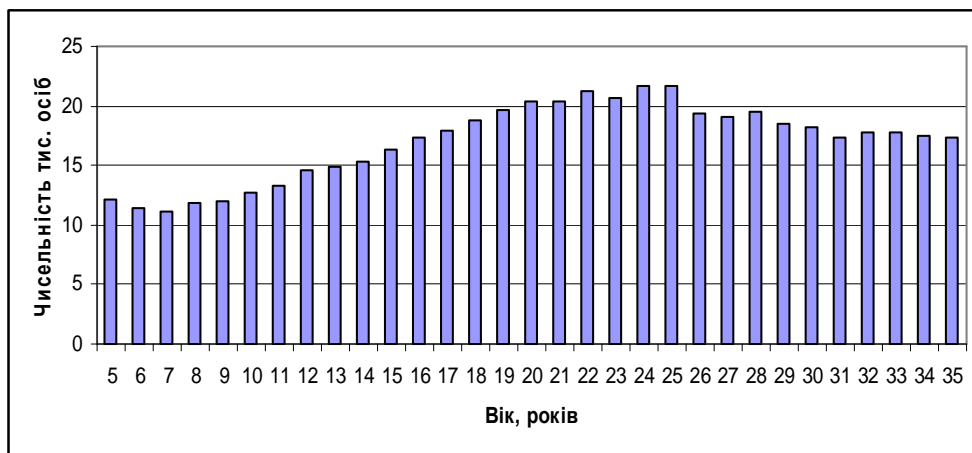


Рис. 3. Діаграма вікової структури жіночого населення Львівської області станом на 1 січня 2009 р.

Примітка: Дані Головного управління статистики у Львівській області (http://stat.lviv.ua/ukr/bank/bank_db.php?ind_page=database).

Отже, для аналізу результативності політики підтримки народжуваності потрібно брати не абсолютну народжуваність, а кількість народжених протягом року, яка припадає на одну потенційну матір. Позитивним можна буде вважати результат, якщо на одну жінку дітородного віку в наступних роках припадатиме більше новонароджених, ніж у базовому періоді. Покажемо підхід до розрахунку чисельності народжених, яка припадає на одну потенційну матір, на наведеному нижче прикладі для 2006 р. (першого року, коли могли стати відчутними результати початку підвищених виплат за народження дітей).

Чисельність новонароджених у 2005 р. (базовому році до початку виплат збільшеної одноразової допомоги при народженні дитини) становила НД=25884 осіб (ця величина розрахована як сума народжених у сільських і міських поселеннях за даними з рис. 2 станом на 1 січня 2006 р.). Для визначення кількості народжених, яка припадає на одну жінку дітородного віку, використаємо наведену нижче інформацію. За даними Головного управління статистики у Львівській області у базовому році число народжених на 1000 жінок відповідного віку становило:

- 23,9 – для жінок віком 15 – 19 років;
- 105,1 – для жінок віком 20 – 24 роки;
- 89,9 – для жінок віком 25 – 29 років;
- 44,5 – для жінок віком 30 – 34 роки;
- 16 – для жінок віком 35 – 39 років;
- 2,7 – для жінок віком 40 – 44 роки.

За цими даними можна розрахувати наступні значення:

- матеріями 8% новонароджених є жінки віком 15 – 19 років;

- матерями 37% новонароджених є жінки віком 20 – 24 роки;
- матерями 32% новонароджених є жінки віком 25 – 29 років;
- матерями 16% новонароджених є жінки віком 30 – 34 роки;
- матерями 6% новонароджених є жінки віком 35 – 39 років;
- матерями 1% новонароджених є жінки віком 40 – 44 роки.

Приблизно таке ж відсоткове співвідношення спостерігається кожного року у Львівській області. За статистичними даними на 1 січня 2006 р. розраховано такі значення чисельності жінок відповідного віку, як наведено в табл. 1.

Таблиця 1

Чисельність жінок дітородного віку Львівщини

Вік, років	Чисельність жінок на 01.01.2006 р.	Відсоток дітей, народжених жінками відповідного віку	Приведена чисельність жінок, які могли стати матерями
15 – 19	99673	8	7974
20 – 24	103490	37	38291
25 – 29	91926	32	29416
30 – 34	88784	16	14205
35 – 39	88112	6	5287
40 – 44	97676	1	977
Разом	569661	100	96150

Примітка: Розраховано автором за статистичними даними Головного управління статистики у Львівській області (http://stat.lviv.ua/ukr/bank/bank_db.php?ind_page=database).

Підсумок останньої графі показує приведену кількість потенційних матерів за п'ятиріччя (із урахуванням того, що в табл. 1 відсоток новонароджених стосувався вікових груп жінок діапазонами 5 років). Тому можна вважати, що “середньостатистичними” потенційними матерями у 2005 р. були $KM=96150 / 5=19230$ жінок. Отже, на одну потенційну матір припадає така кількість народжених дітей: $DЖ = НД/КМ = 25884/19230 = 1,346$.

До речі, для простого відтворення населення одна жінка протягом дітородного періоду повинна б народити 2,2 дитини. Лише за такого рівня народжуваності можна з часом стабілізувати чисельність населення. Отримане значення (1,346) далеко до такого рівня. У Львівській області цей показник є дуже нерівномірним у районах та містах регіону. Наприклад, розрахунки засвідчили, що за даними на 1 січня 2008 р. він коливався від 1,16 для м. Дрогобича до 2,09 для Турківського району (рис. 4).

У табл. 2 наведено результати аналогічних розрахунків для періоду 2003 – 2010 рр. Вікову структуру жіночого населення станом на 1 січня 2010 р. встановлено за даними попереднього року з урахуванням показників смертності відповідних вікових груп.

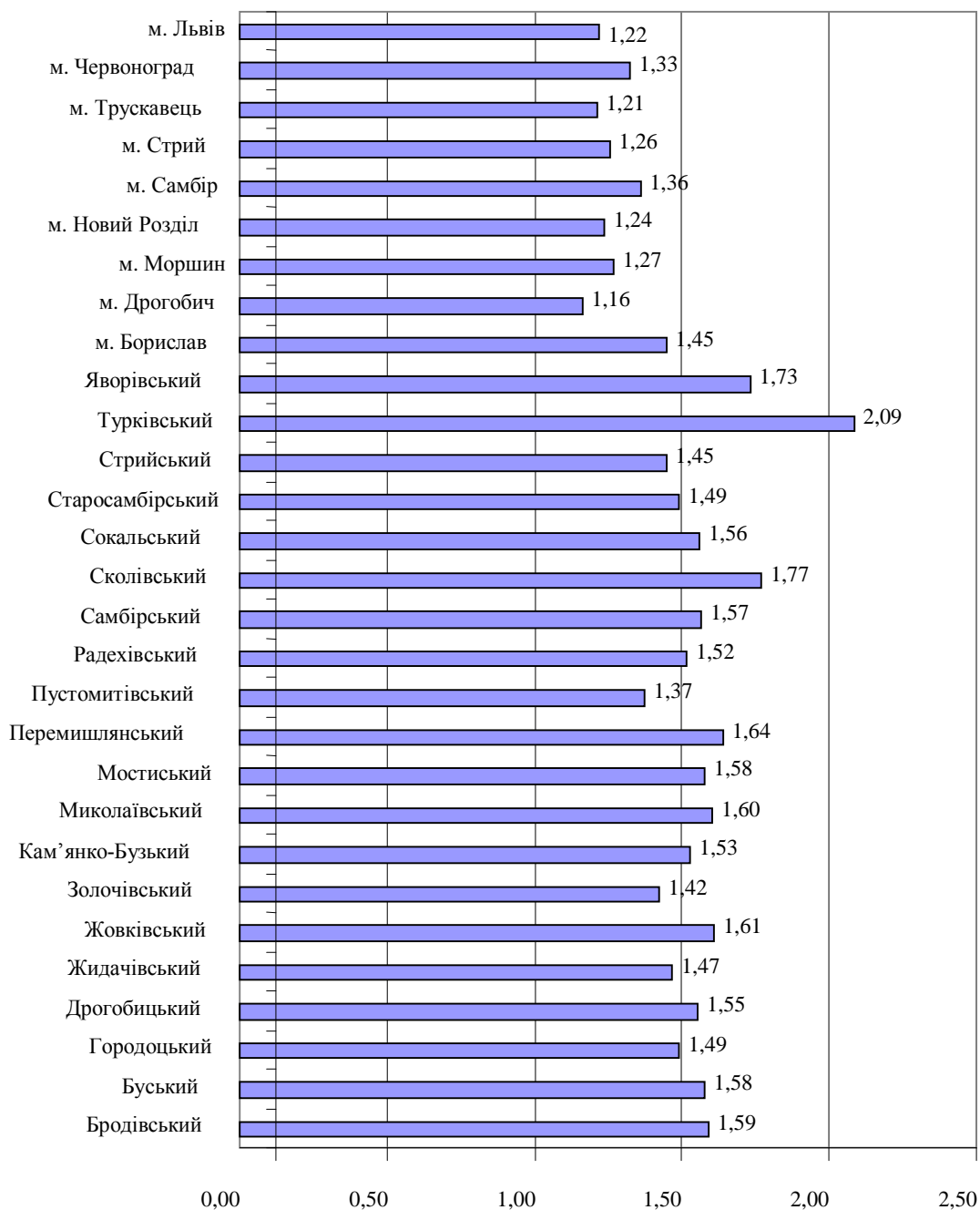


Рис. 4. Кількість дітей на одну потенційну матір у районах та містах Львівської області за даними станом на 1 січня 2008 р.

Таблиця 2

Результати розрахунку кількості дітей, які припадають на одну жінку у Львівській області (станом на 1 січня відповідного року)

Показники	Роки							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Приведена чисельність матерів	18735	18941	19140	19230	19376	19469	19312	19326
Народжених	23809	24845	26028	25884	27086	27198	28756	30424
Кількість дітей на одну потенційну матір	1,271	1,312	1,36	1,346	1,398	1,397	1,489	1,574

Примітка: Розраховано автором.

Саме на основі даних із останнього рядка табл. 2 можна робити висновок про результативність політики підтримки народжуваності. На рис. 5 наведено відповідний графік.

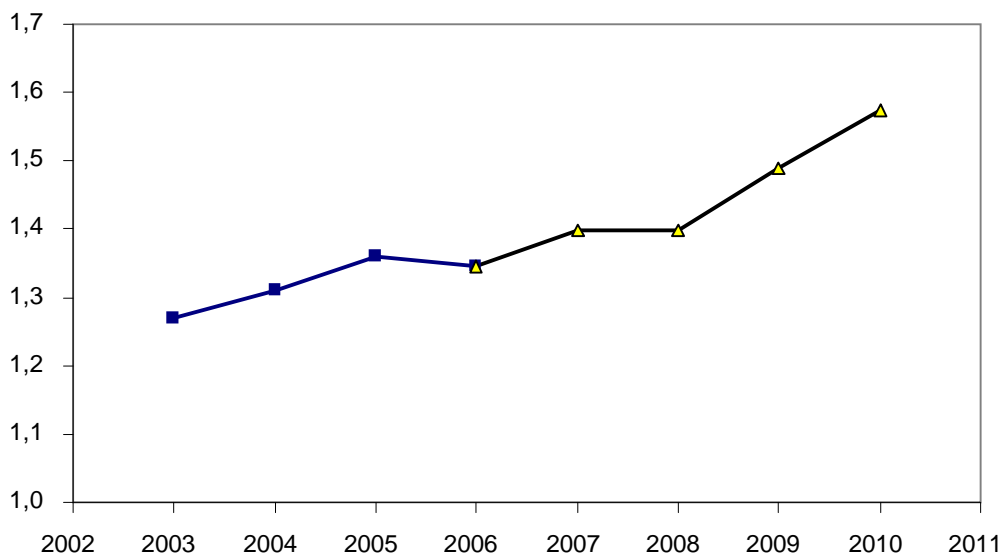


Рис. 5. Графік зміни чисельності народжених дітей, що припадають на потенційну матір у Львівській області

Для наочності на рис. 6 відповідні криві замінено лініями тренду. Кутовий коефіцієнт лінії, яка відповідає тенденції до 2006 р., становить $K_1 = 0,0274$, а лінії, яка відповідає тенденції після 2006 р., – $K_2 = 0,0548$.

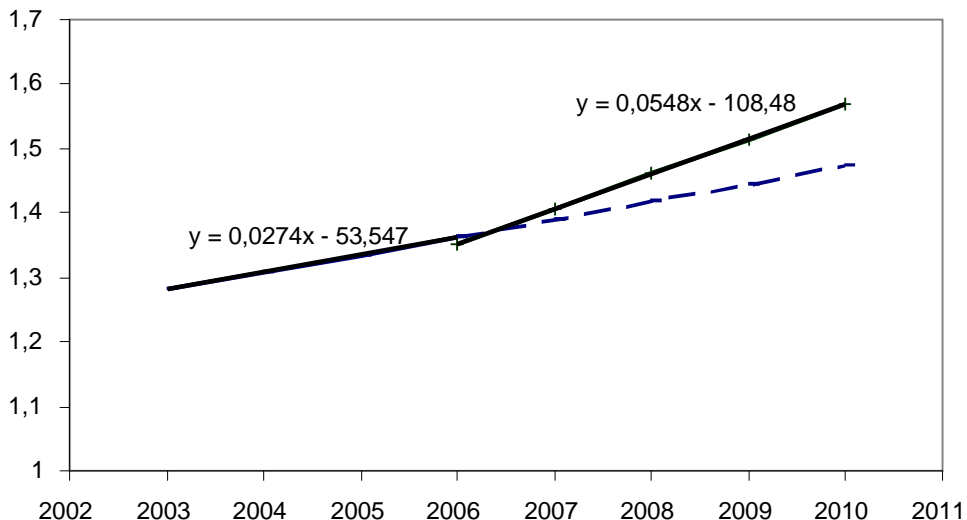


Рис. 6. Графік трендів чисельності народжених дітей, що припадають на потенційну матір у Львівській області

Кутові коефіцієнти показують середньорічне зростання народжуваності. Отже, у Львівській області до початку реалізації політики підтримки народжуваності відповідне зростання становило 2,74%, а після початку реалізації цієї політики воно становило 5,48% на рік. Тому можна вважати, що позитивна тенденція зміни народжуваності на Львівщині після початку реалізації політики підтримки народжуваності додатково покращилася. Цей приріст становив у середньому 2,74% (5,48 – 2,74) щороку. Отже, з варіантів, наведених на рис. 1, ми маємо випадок 1а – політика покращила позитивну тенденцію, тобто є результативною.

Аналогічні розрахунки, проведені за даними народжуваності для міського і сільського населення, дають такі результати, які показано на рис. 7 (на момент підготовки статті не було даних про кількість народжених станом на 1 січня 2010 р.). Наочно видно, що політику підтримки народжуваності можна вважати для сільського населення. У міських поселеннях темпи зростання народжуваності зменшилися.

Використовуючи кутові коефіцієнти ліній тренду, можна зробити такі висновки:

1) у міських поселеннях народжуваність після 2006 р. втратила темпи зростання на 0,85% (0,0313 – 0,0228); отже, політика підтримки народжуваності там була нерезультативною (випадок 1в з рис. 1 – позитивна тенденція погіршилася);

2) у сільських поселеннях народжуваність після 2006 р. набула додаткових темпів зростання на 3,68% (0,065 – 0,0282); отже, політика підтримки народжуваності там була результативною (випадок 1а з рис. 1 – позитивна тенденція посилилася).

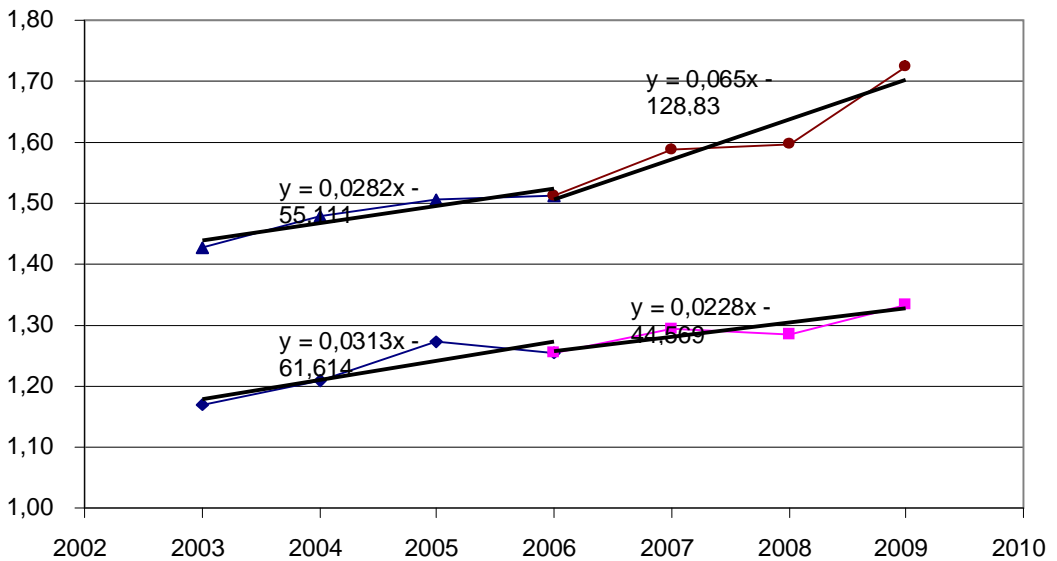


Рис. 7. Графік зміни чисельності народжених дітей, що припадають на потенційну матір у Львівській області, та відповідні лінії тренду для міського (нижні лінії) та сільського (верхні лінії) населення

Державна політика підтримки народжуваності постійно переглядається. Наприклад, Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про державну допомогу сім’ям з дітьми” щодо виплати допомоги при народженні дитини” №1723-VI від 17.11.2009 р. передбачено, що з 1 січня 2011 р. розмір допомоги при народженні дитини буде нараховуватися у розмірах прожиткового мінімуму для дітей віком до шести років, встановлених на день народження дитини. Допомога при народженні дитини буде надаватися в сумі, кратній 22 розмірам прожиткового мінімуму – на першу дитину; кратній 45 розмірам прожиткового мінімуму – на другу дитину; кратній 90 розмірам прожиткового мінімуму – на третю і кожен наступну дитину [9].

Висновки

Використання запропонованого підходу дає підстави вважати, що у Львівській області політика державної підтримки народжуваності мала загалом позитивний результат, але лише для сільських поселень (в середньому 3,68% на рік). Додаткове зростання народжуваності в області загалом, яке можна трактувати як результат цієї політики, становить приблизно 2,74% на рік. У міських поселеннях після 2006 р. темпи зростання народжуваності зменшилися, а отже, в міському населенні є інші настанови щодо народжування, ніж можливість отримати матеріальну допомогу. Тому необхідно в державній політиці звертати увагу на інші мотивації народжуваності.

Література

1. Сімейна політика в Україні та ЄС [Електронний ресурс] : матер. Всеукр. конф. (5 – 6 травня 2007 р., м. Київ) // Режим доступу : http://www.ucu.edu.ua/ukr/research/conferences.and.seminars/2007/familyconference_07/.

2. Народжуваність дещо зростає, але смертність не зменшується [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://razumkov.org.ua/ukr/expert.php?news_id=1893.

3. На зростання населення впливають якість життя та впевненість у майбутньому [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://razumkov.org.ua/ukr/expert.php?news_id=1590.

4. Нинішнє століття стане століттям конкуренції за робочу силу [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.ukrinform.ua/ukr/order/?id=714564&save=1>.

5. Українці будуть жити довше, якщо їм в голову не вбиває негатив // Житомир.info [Електронний ресурс]. — 2009. — 9 декабр. // Режим доступу : http://zhitomir.info/all_comments_50902.html.

6. Громадян в Україні меншає, чиновників – більшає // Радіо Свобода [Електронний ресурс]. — 2009. — 15 груд. // Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/1904884.html>

7. Про державну допомогу сім'ям з дітьми [Електронний ресурс] : Закон України №2811-ХІІ від 21.11.1992 р. // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2811-12>.

8. Мінсім'ї: У 2009 році в Україні очікується 520 – 530 тисяч новонароджених [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=243231116.

9. Про внесення змін до Закону України “Про державну допомогу сім'ям з дітьми” щодо виплати допомоги при народженні дитини [Електронний ресурс] : Закон України №1723-VI від 17.11.2009 р. // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1723-17>.

Ye. Matviyishyn

THE ANALYSIS OF RESULTS CONCERNING BIRTH-RATE POLICY SUPPORT ON THE EXAMPLE OF LVIV REGION

The approach to public policy evaluation concerning birth-rate support is suggested. The analysis of tendencies in birth-rate changes in Lviv region is made. It is determined that this tendencies has increased in the countryside but reduced in cities. The conclusion is made that in general the birth-rate policy support was effective.

Key words: age structure of the population, demographic processes, birth-rate, increase of the population, efficiency of public policy.

УДК 323.1:341.231(477)

В. Карлова

ФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ПОЛІТИЧНОЇ НАЦІЇ В СУЧАСНИХ УМОВАХ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Проаналізовано існуючі підходи та сформульовано власне ставлення до визначення нації, досліджено сутність, проблеми, особливості та перспективи формування української політичної нації в сучасних умовах, з'ясовано роль політико-управлінської еліти в національній консолідації суспільства.

Ключові слова: державотворення, націєтворення, етнічна нація, політична нація, національна ідентичність, національна консолідація, національна самосвідомість, політична еліта.

Після проголошення незалежності перед Україною постала проблема національної консолідації як запоруки існування державності у довготривалій перспективі. Виникла потреба у створенні відповідних механізмів формування нації, уточнення цілей і орієнтирів суспільного розвитку. Ефективне становлення сучасної української нації передбачає вирішення низки загальних проблем національно-політичного розвитку. Чи не найголовніша з них – побудова суспільства, яке б мало почуття загальної ідентичності та спільних національних інтересів. Вирішення зазначених проблем потребує відповідної державної політики: чіткої, рішучої та стабільної. Постає питання про спроможність і наявність волі до вироблення й здійснення цієї політики в сучасній національній еліті України. Усе це актуалізує дослідження особливостей та перспектив формування української політичної нації в сучасних умовах, ролі політико-управлінської еліти в національній консолідації суспільства.

Теоретико-методологічну базу концептуального осмислення феномена нації у вітчизняній науковій думці, розробляли представники різних напрямів і шкіл. Це, зокрема, О. Бочковський, М. Грушевський, С. Дністрянський, М. Драгоманов, В. Липинський, С. Рудницький, В. Старосольський, І. Франко та інші. Питання етно-та націогенези дістали всебічного осмислення в працях Я. Грицака, Л. Залізняка, Я. Ісаєвича, Г. Касьянова, І. Кураса, І. Онищенко, Я. Пеленського, М. Степика та інших. Дослідженню процесів націотворення у контексті державотворчих тенденцій присвятили свої праці О. Антонюк, І. Варзар, М. Вівчарик, Т. Возняк, В. Ігнатів, О. Каргунов, А. Колодій, Ю. Левенець, О. Майборода, О. Мироненко, В. Наулко, В. Панібудьласка, М. Панчук, М. Пірен, Ю. Римаренко, Л. Шкляр та інші. Проблематика віддзеркалення цих процесів у національній свідомості, розвитку етнічної та національної ідентичності, утвердження української національної ідеї певною мірою розроблена В. Євтухом, С. Коч, І. Кресіною, Л. Нагорною, О. Нельгою, М. Обушним, М. Розумним, Т. Рудницькою, М. Шульгою та інші. Значний інтерес для дослідження процесів становлення нації в перехідному суспільстві становить науковий доробок російських учених, зокрема Р. Абдулатіпова, Е. Баграмова, К. Гаджієва, Л. Дробіжевої, В. Козлова, В. Михайлова, В. Тішкова, Г. Солдатової, а також західних політологів – Б. Андерсона, З. Бжезинського, Е. Гелнера, Е. Гобсбаума, Л. Грінфельд, Х. Сетона-Уотсона, Е. Сміта, К. Хюбнера, Р. Шпорлюка.

Не зважаючи на розробку окремих аспектів етнонаціонального розвитку в сучасних умовах, проблема формування української політичної нації як основи державотворчих процесів не була всебічно теоретично осмислена. Потребує уточнення концепція української політичної нації та роль політико-управлінської еліти в національній консолідації суспільства. Ця стаття є спробою зробити внесок у розв'язання поставленої проблеми.

Метою статті є виявлення теоретико-методологічних та концептуальних засад нації як суспільного феномена, з'ясування особливостей конституювання української політичної нації в сучасних умовах та перспектив її подальшого становлення.

У контексті окресленої проблеми доцільно зазначити, що існує багато підходів до розуміння нації: як до етнічної спільноти і як до держави, як до комунікативного простору і як до уявної спільноти. Багато підходів дослідники розуміють, як основні, проміжні чи часткові [1]. У ході дискусії вітчизняних і зарубіжних дослідників, що триває уже багато років, виокремилися два основні майже протилежні підходи до розуміння сутності нації, механізмів та чинників її формування, взаємовідносин з іншими суспільними утвореннями, а саме: політико-правовий та соціокультурний. Згідно з політико-правовим підходом до розуміння нації (Г. Гроцій, Г. Сетон-Уотсен, М. Вебер), нація – це передусім політична спільнота, що об'єднує громадян певної держави незалежно від їхнього етнічного та соціального походження, мовно-культурних та інших особливостей. Визначальними засадами політичної нації є спільність території і юридичних прав та обов'язків громадян незалежно від їхнього етнічного походження. Більшість сучасних націй є політичними. За наявності в суспільстві багатьох етнокультурних спільнот політична нація є єдиним засобом досягнення політичної стабільності. Парадигма громадянсько-територіальної єдності забезпечує національну свідомість від фетишизації етнічного фактора і створює основу громадянської та міжетнічної злагоди.

Відповідно до соціокультурного підходу (Г. Нільссон, М. Новак, Е. Сміт, Р. Шпорлюк, Дж. Ротшільд, Ю. Бромлей, Дж. Даллас), нацією є велика політизована етнічна група, сутнісними характеристиками якої є: спільне походження, мова, культура та свідомість. Етнічна нація – спільнота, яка виникає зазвичай на ґрунті одного або кількох усталених етносів у процесі формування спільності їхньої території, економічних зв'язків, особливостей культури і суті, розвитку національної свідомості та самосвідомості.

У з'ясуванні сутності нації важливим є питання механізмів її формування. У науковій думці у зазначеному аспекті переважають конструктивістський та примордіалістський підходи. Конструктивісти (Е. Гобсбаум, Е. Геллнер, Б. Андерсон) вважають, що нація – це штучне утворення, яке формується свідомо владою (інтелектуальною елітою) з метою консолідації громадян для досягнення певних цілей. Прихильники цього підходу вважали, що нації своїм виникненням зобов'язані діяльності держави. Таке розуміння нації утверджувало формулу “один народ – одна територія – одна держава”, що слугувало орієнтиром формування національних держав у Європі у ХІХ ст.

З точки зору примордіалістів, витоки нації кореняться в етнічних (племінних, кровно-споріднених) зв'язках, які склалися історично. У межах цього підходу нація тлумачиться як спільнота людей, що склалася об'єктивно, яка має цілком визначені інтереси, і її існування не залежить від чийось свідомих дій. Найбільш показово

щодо цього є позиція відомого німецького вченого другої половини XIX ст. О. Бауера. На його думку, нація є групою осіб, для якої характерними є “спільність території, походження, мови, традицій і звичаїв, переживань та історичного минулого, законів і релігії... Нація – це вся сукупність людей, об’єднаних спільністю характеру на основі спільності долі” [2].

Окрім етнічної та політичної нації, сучасні дослідники, зокрема, Я. Крейчі, В. Веліський, виокремлюють повномасштабну націю: вона існує тоді, коли “етнічні” та “політичні” ознаки настільки тісно взаємопов’язані, що тільки відносно можна було б вважати одні вагомішими від інших [3]. Подібної думки дотримується і С. Грабовський, на думку якого практичне втілення як політичної, так і етнічної концепцій нації є фактично нездійсненим і тому потрібно визнати синтетичну концепцію нації, яка гармонійно поєднує політичні, етнічні, економічні чинники, покладені в основу політичної і етнічної концепцій нації [4].

Доцільно зазначити, що починаючи із здобуття Україною незалежності, не припиняються дискусії у науковому та експертному середовищі щодо того, на якій основі має формуватися українська нація, як етнічна чи політична спільнота.

Історичний досвід свідчить, що об’єднання націй у Європі, які утворилися в XIX – на поч. XX ст., відбувалося за суто етнічною ознакою на основі так званого “етнічного націоналізму”. У цьому випадку політична нація створюється переважно з представників якогось одного етносу – чисельно чи політично переважаючої етнічної групи або етнічної групи, що претендує на таке домінування. У підтвердження цього, І. Варзар наголошує, що формування етнічних націй пов’язане з “титульним етносом”, тобто з тією етнічною спільнотою, яка зазвичай є найбільшою за фізичною чисельністю та найстарішим жителем певної території. Титульний етнос є тим народом-етносом, який робить найвагоміший вклад у соціальну результативність життєдіяльності певного суспільства. Він є основним номінатором і дає своє ім’я не лише країні, а й державі та державно-політичним атрибутам владності – території і кордонам, природній специфіці й ландшафту, копалинам та шельфу, територіальним водам і повітряному басейну, дипломатичній службі і збройним силам, валютно-фінансовій системі й типовій економіко-господарській діяльності, парламенту та уряду, мові офіційного спілкування і моделі культурного засвоєння людиною світу, торговельно-культурним та зовнішньополітичним взаєминам народів тощо [5].

Необхідно зауважити, що представники титульного етносу одержують громадянство держави на підставі приналежності до етносу з усіма свободами і правами, що випливають з цього. З правової точки зору подібна позиція означає нав’язування в обов’язковому порядку всім громадянам держави певних культурно-мовних норм і цінностей домінуючого етносу, що одночасно супроводжується відмовою визнавати за окремими громадянами іншого етнічного походження права особистого вибору культурних уподобань. За цих обставин домінуючий етнос автоматично стає політичною нацією. Інші етнічні групи або взагалі не одержують громадянства й, відповідно, зазнають утисків стосовно своїх громадянських, а особливо політичних прав, або їхні окремі представники приймаються в громадянство цієї держави за особливою процедурою. При цьому, однією з необхідних умов отримання громадянства є знання державної (офіційної) мови, історії країни. Прикладом такого шляху формування політичних націй в сучасній Європі можуть бути, певною мірою, країни Прибалтики, зокрема Латвія, Естонія.

Якщо в подібному контексті змодельовати формування політичної нації в Україні, де, як вже нами було зазначено, “титульний етнос” – українці – становить переважну більшість населення країни, цей процес має відбуватися саме на етнічній основі. Водночас, якщо в Україні взяти за основу подібну модель формування політичної нації, то при цьому потрібно було б визнати за українською етнічною групою особливий статус у суспільстві, змістивши акценти на етнічних цінностях, наслідком чого може бути обмеження культурно-мовних та інших запитів неукраїнських етнічних груп. Але запровадження подібної політики порушує права людини і, жодним чином, не сприятиме національній консолідації, а навпаки, створюватиме міжнаціональну напругу, загрожуватиме існуванню самої держави.

У випадку, коли немає “титульного етносу”, політичні нації формуються і консолідуються на громадянсько-політичній основі, через конституційно-правові інститути громадянства. Подібну модель, зокрема, мають США, Австрія, Велика Британія, Мексика тощо. У цих країнах суспільства багатоетнічні, кожний народ-етнос добровільно і свідомо розчинився у загальній масі населення, виявляючи себе лише інколи і лише в культурологічному, а не в політичному сенсі, що в підсумку обумовлює формування в цих країнах “єдиної політичної нації”. “Жоден етнос не може тут “нав’язати” всім іншим свій спосіб буття, адже тут немає титульного етносу з усіма наведеними ознаками (не беручи до уваги індіанців, які перетворені на екзотичну прикрасу цієї країни)” [6].

Хоча Україна і є багатоетнічною державою, але, на нашу думку, подібна модель для неї є не зовсім прийнятною. На відміну від вищезазначених держав, в Україні є “титульний етнос” – українці, корінний і найчисельніший етнос, територія основного розселення якого визначила загалом кордони держави і який дав назву державі. Українці кількісно переважають в усіх регіонах країни за винятком лише Автономної Республіки Крим. Тому культурно-мовний чинник у становленні української політичної нації є принциповим питанням. З приводу цього, І. Пасько зазначає: “У будь-яких умовах формування української політичної нації можливе лише навколо певного етнічного ядра і на підставі чітких мовних принципів” [7].

Таким чином, здійснивши аналіз найбільш визнаних концепцій нації, можна дійти висновку, що створення української політичної нації, не вкладається в жодну із них. На нашу думку, українська політична нація має постати як повномасштабна нація, яку характеризують як громадянські, так і етнічні ознаки. Зasadничим принципом у взаєминах українців як титульного етносу з національними меншинами має бути симетричність поступок. Йдеться про цілком щире й сумлінне зважування ціни тієї “жертви”, на яку кожна зі сторін згодна піти (аби забезпечити прийняття надійної основи для громадянського єднання). Цю симетричність можна висловити так: українці як етнічна нація мають підтримувати відродження культурної самобутності національних меншин, а національні меншини, навзаєм, мають доброзичливо ставитися до української культури та сприяти її відродженню [8]. За таких умов політична (громадянська) нація формуватиметься шляхом поступового зближення культурних традицій різних етнічних спільнот України з культурою українського етносу, заохочення їх до використання української мови та вироблення на цій основі модерної української культури.

Загалом, процес націєтворення є багатомірним і тривалим. Об’єктивними індикаторами здійснення національної консолідації можуть частково бути рівень стабільності соціально-економічного і політичного розвитку, а також зближення параметрів в ідеологічній та мовно-культурній сферах різних регіонів країни.

Формування української політичної нації має відбуватися знизу, виходити від суспільства, а політики й державні діячі мають лише цьому сприяти. Завдання національної еліти полягає у розробці стратегії національної консолідації і створення у суспільстві всіх необхідних умов для її втілення в життя.

На жаль, сучасна політична еліта України виявилася неготовою до цієї місії. Майже протягом всіх років незалежності на вищих щаблях влади державотворчий процес сприймається спрощено, тобто лише з точки зору формування економічної основи державності, що має автоматично сприяти вирішенню інших, зокрема гуманітарних та національних, проблем. Створений політико-економічний режим, що базувався на балансі інтересів основних промислово-фінансових груп, сприяв припиненню проблеми формування спільної ідентичності у загальнонаціональному масштабі. Правляча еліта не виробила політику щодо формування спільних національних ознак. Зокрема, не здійснювалася українізація освіти і державного апарату, створення та захист національного інформаційно-культурного, мовного простору тощо.

Доцільно зазначити, що ситуація поступово почала змінюватися під впливом Помаранчевої революції, що стала з моменту отримання незалежності одним із найважливіших етапів консолідації української нації. Ці події ініціювали початок досить серйозних дискусій як на рівні еліти, так і в суспільстві, стосовно існуючих та бажаних базових ознак української політичної нації. Важливу спробу консолідації спершу еліти, а згодом і більш широких верств суспільства, було зроблено в ході вироблення і підписання Універсалу національної єдності на початку серпня 2006 р. [9], у якому, попри розмитість багатьох формулювань та вплив на зміст документу політичних розбіжностей суб'єктів цього процесу, сформульовано основні принципи зміцнення держави і створення єдиної нації та схвалено відповідний план дій, який визначив понад два десятка першочергових питань, що постали перед “українською владою, політичною та громадською елітою країни, усіма силами, яким небайдужа доля Батьківщини” [10]. Найголовнішим питанням Плану дій постали збереження непорушних принципів існування держави: суверенності, цілісності, унітарності та соборності України.

Але треба зазначити, що цей процес знову був загальмований і поставлений під загрозу внаслідок розбрату в лавах політичних сил, насамперед “помаранчевого” табору, “помаранчевого” керівництва. Як наслідок, в Україні спостерігається відсутність суспільного консенсусу стосовно стратегічних орієнтирів розвитку, не визначені базові цілі та цінності українського соціуму. Для багатьох громадян України національна ідея, розбудова держави, політичної нації є надто абстрактними поняттями, не пов'язаними з їхніми повсякденними потребами. Окрім того, в Україні існують навіть певні політичні партії та громадські організації, які стоять на відверто антидержавних, антиукраїнських позиціях.

Однією з найважливіших проблем становлення української політичної нації є відсутність національної державницької ідеології, яка б сприяла об'єднанню нації як поліетнічної спільноти, сконсолідованої інститутами громадянського суспільства, належністю до України як спільної Батьківщини, свідомої своєї історичної мети побудувати незалежну, економічно міцну, соціальну, демократичну, правову державу. Українська політична нація має стати як спільнота, об'єднана спільною історичною долею, мовою, культурними традиціями, толерантністю різних етнічних груп, які проживають на теренах України, усвідомленням себе громадянами України

незалежно від етнічного походження, віросповідання, усвідомлення своєї відповідальності за все, що відбувається в державі.

У формуванні політичної нації важливу роль відіграє спільність інтересів еліти і суспільства, всіх етнонаціональних груп, що проживають у державі. Проблеми інтеграції суспільства і формування української політичної нації значною мірою обумовлюється наявністю олігархічних угруповань, представлених у владі, інтереси яких не збігаються з бажаннями переважної більшості громадян. Абсолютна більшість української еліти розглядає свою діяльність як бізнес-проект і приймає рішення у своїх власних інтересах. На сьогодні на рівні еліти майже немає лідерів, зацікавлених у єдності країни, до того ж того, відповідальних перед нацією.

Суттєву перешкоду на шляху формування української політичної нації становлять розбіжності між регіонами України на рівні їх національної свідомості, мовні проблеми, міжконфесійні суперечності. Значно заважає національній консолідації й те, що велика кількість українців працює за кордоном і не пов'язує своє майбутнє з Україною, бо не сподівається на зміни на краще найближчим часом.

Отже, узагальнені результати дослідження дають змогу зробити такі **висновки**.

У контексті сучасної науки існує значна кількість підходів до визначення нації. Однак більшість дослідницьких пошуків у вивченні цієї проблематики й досі стикається з методологічною складністю чітко ідентифікувати універсальні ознаки нації, оскільки кожна національна спільнота формується і розвивається в специфічних, унікальних умовах, які й обумовлюють індивідуалізований характер її буття. Саме тому з'ясування сутності нації, моделей її формування та суб'єктів утворення є одним із найскладніших в теоретико-методологічному та практичному відношенні питань, вирішення яких досить часто обумовлюється ідеологічними переконаннями дослідників.

Нація будь-якого типу і за будь-яких умов формується навколо певної етнокультурної основи і є його еволюцією, а основним суб'єктом націотворення, що визначає мету і напрямок руху, завжди виступає національна еліта. Сучасна українська нація формується як поліетнічна спільнота, що об'єднує різні етнічні групи – “титульний” етнос і національні меншини, представники яких є громадянами України, проживають на її території та вважають своєю батьківщиною. Цей процес значно утруднюється складними історичними обставинами, етнорегіональними відмінностями, протилежними ідеологічними, конфесійними уподобаннями різних груп населення, зовнішніми чинниками, а також відсутністю стратегії суспільного і державного розвитку, справжньої національної еліти.

У перспективі українська нація має постати як *повномасштабна нація*, яка органічно поєднує у собі культурні й політичні характеристики, має значний ступінь єдності та національного самоусвідомлення. Лише за таких умов буде досягнута національна консолідація, яка є основним чинником державотворення.

Сучасні процеси глобалізації несуть загрозу національним державам, національним спільнотам. Для української нації небезпека полягає у тому, що не закінчився процес її формування, а відтак виникає загроза розчинення у глобалізованому світі. Провідним напрямом подальших розвідок має стати дослідження особливостей формування української політичної нації у контексті глобалізаційних процесів, визначення напрямів та механізмів формування і зміцнення національної ідентичності.

Література

1. Колодій А. Нація як суб'єкт політики [Текст] / А. Колодій. — Львів : Кальварія, 1997. — С. 9, 10.
2. Картунов О. Західні теорії нації: плюралізм думок, дефініція понять / О. Картунов // Віче [Текст]. — 1996. — № 6. — С. 90.
3. Крейчі Я. Етнічні та політичні нації в Європі / Я. Крейчі, В. Велі́мський // Націоналізм [Текст] : антологія. — К. : [б. в.], 2005. — С. 486—490.
4. Обушний М. І. Етнос і нація: проблеми ідентичності [Текст] / М. І. Обушний. — К. : Український Центр духовної культури, 2006. — С. 72.
5. Варзар І. Політична етнологія як наука [Текст] / І. Варзар. — К. : Школяр, 1994. — С. 127.
6. Українська політична нація: генеза, стан, перспективи [Текст] / В. С. Крисаченко М. Т. Степико, О. С. Власюк [та ін.] ; за ред. В. С. Крисаченка. — К. : НІСД, 2004. — С. 21.
7. Пасько І. Українська ідея на тлі європейської культури / І. Пасько // Схід [Текст]. — 1996. — № 5/6. — С. 6—14.
8. Національна ідея і соціальні трансформації в Україні [Текст] / М. В. Попович. — К. : Український Центр духовної культури, 2005. — С. 169.
9. Універсал національної єдності [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.
10. Там само.

V. Karlova

FORMING OF UKRAINIAN POLITICAL NATION IN THE MODERN CONDITIONS: PROBLEMS AND PROSPECTS

In the article the existing approaches are analyzed and author's opinion on definition of the nation is formulated, the essence of a problem, features and prospects of formation of the Ukrainian political nation in modern conditions is investigated, the role of the political and administrative elite in national consolidation of the society is found out.

Key words: the device of the state, the device of the nation, the ethnic nation, the political nation, national identity, national consolidation, national consciousness, political elite.

УДК 432.1:321(477)

І. Кіянка

ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВИ І ГРУП ТИСКУ В СУЧАСНОМУ ПОЛІТИЧНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

Розглянуто теоретико-практичні характеристики впливу на проблематику “груп тиску” в сучасному українському суспільстві, а також вплив на прийняття політичних, соціально-економічних рішень у контексті державного управління та місцевого самоврядування.

Ключові слова: “групи тиску”, державне управління, місцеве самоврядування, середній клас.

Основою всієї демократичної системи є гарантія з боку правової держави своїм громадянам рівного і вільного права на участь у прийнятті рішень. З огляду на це, кожний громадянин української держави повинен мати реальну можливість брати участь у політичному процесі: від пасивного споглядання до високої політичної та економічної активності. І тому проблематика “груп тиску” є важливою в українському суспільстві. Актуальність дослідження обумовлена зростанням впливу груп інтересів на сучасний політичний процес, формуванням нових механізмів взаємодії груп тиску та органів державної і виконавчої влади в контексті сучасних суспільно-політичних та адміністративних перетворень. Проблеми взаємодії політичних інститутів та соціальних, економічних, функціональних груп займають важливе місце при аналізі суб’єктів політики, у дослідженнях функціонування сучасних демократій, взаємозв’язків цивільного суспільства і держави.

Різноманіття інтересів у сучасному суспільстві обумовлює діяльність численних різноманітних і різнопланових груп, громадських об’єднань, що представляють інтереси соціальних, національних, конфесійних, регіональних та інших людських спільнот. Система функціонування представництва інтересів у сучасній Україні є найважливішим каналом, по якому акумулюються і агрегуються інтереси різних груп, реалізується комунікативний зв’язок між ними.

Останнім часом приділяється значна увага професійним групам, громадським організаціям, суспільно-політичним рухом, об’єднанням громадян, які прагнуть надавати систематичний, цілеспрямований вплив на законодавчу діяльність і на процеси реалізації прийнятих законів та адміністративних актів, з метою вирішення своїх групових інтересів.

Теоретичною та методологічною базою дослідження є теорії, концепції зарубіжних і вітчизняних дослідників сучасних політичних процесів. Дослідженням теми груп тиску в політичному процесі сучасної України стоїть займається низка наук: політологія, соціологія, юриспруденція, державне управління та місцеве самоврядування. Тому вирішення поставленої у дослідженні мети і завдань вимагає комплексного використання методології політичного аналізу і суміжних гуманітарних наук. Історичний метод застосовувався при аналізі еволюції груп тиску в історії соціально-політичної думки в сучасній Україні, а також при вивченні процесу інституціоналізації груп тиску у світовій політичній науці і практиці.

Системний підхід використовувався при вивченні взаємодії держави та груп тиску, політичних еліт у сучасній Україні.

Зазначену проблематику висвітлюються в працях таких науковців: Я. Боренько, І. Варзар, А. Колодій, Ю. Мацієвський, М. Розумний, А. Романюк, С. Рябов, Ю. Шведа, В. Холод.

Об'єктом статті є процес взаємодії держави і груп тиску в сучасному політичному процесі України.

Предметом дослідження є механізм впливу груп тиску на діяльність органів державного управління.

Групи тиску або іноді впливові групи завжди відігравали важливу місію в органах державного управління та місцевого самоврядування. Вони сприяли й сприятимуть якісному прийняттю політико-управлінських рішень, володіють принципом інтегрування як на користь приватних інтересів, так і для суспільного блага.

Термін “групи тиску” у вітчизняній політиці зазвичай наповнюється дещо іншим змістом, ніж у західних країнах. Світовий досвід свідчить, що ефективне поєднання державного управління та “групи тиску” цілком можливе. Наприклад, цілком легальним та публічним шляхом відбувається вплив “групи тиску” на практиці, скажімо, у Конгресі США, де на спеціальних слуханнях зі своїми пропозиціями виступають різні (і публічно заявлені) групи інтересів [1]. Усі процеси впливу на прийняття державних рішень прозорі, легалізовані, а повноваження лобістських груп чітко регламентовані законодавством. Звичайно, і у “них” є проблеми, але головне у тому, що від конкуренції лобістських груп за певними правилами виграє суспільство загалом. Постає логічне питання: а як же оформлені “групи тиску” в Україні? Як конкретні інтереси відіграють у трикутнику “влада – бізнес – суспільство”? За словами деяких політологів, у вітчизняному політикумі існують інституції задля “тиску” на владу, однак наразі вони знаходяться в “тіні”. Окрім того, лобізм в українському парламенті здійснюється стихійно, поза правовим полем, унаслідок чого рішення приймаються на користь вузькокорпоративних інтересів [2].

Починаючи з кінця 80-х рр. ХХ ст., коли відбулись значні зміни в країнах пострадянського простору, а саме процес трансформації торкнувся усіх сфер людського буття (економічної, політичної, соціальної та культурної), цей процес перетворень не оминув й Україну. Вже тоді з'явилися спроби обговорити та осмислити таке поняття, як “група тиску”, їх місце у громадсько-політичному житті спільноти, роль у формуванні державної політики та діяльності державного апарату. Проте такі спроби були поодинокими та безсистемними, що й не дивно, оскільки Україна все ще знаходиться на стадії формування громадянського суспільства, становлення засад демократії та активної участі громадян у житті країни.

Можна стверджувати, що сучасне суспільство складається з багатьох різноманітних прошарків населення (релігійних, професійних, вікових, культурних, спортивних та інших, які постійно взаємодіють між собою.

Для об'єднання, відображення та задоволення своїх специфічних інтересів представники цих прошарків створюють відповідні організовані групи – починаючи від клубу любителів пива до професійних спілок, організацій підприємців, релігійних, спортивних, культурних та інших об'єднань. Ці організації і є “групами тиску”. Для задоволення інтересів своїх

членів ці групи можуть брати участь у громадському та політичному житті, використовувати виборче право, право на об'єднання, публікувати статті та інтерв'ю у засобах масової інформації чи іншим чином намагатися впливати на громадську думку та процес прийняття рішень у суспільстві. Ці групи, нарівні з політичними партіями і засобами масової інформації, є основними структурами громадянського суспільства, формування і всебічний розвиток яких забезпечує вплив особи на державу. Тут чималу роль відіграє принцип толерантності, який змушує головних гравців чи політичних акторів брати до уваги іншу точку зору, іншу політичну позицію чи нейтральне ставлення певних політичних груп. Це є вагомим аргументом у розвитку прозорих відносин політичної влади і свідомої громади, яка може контролювати своїх обранців, які несуть соціальну відповідальність за різні політико-управлінські рішення [3].

У західних країнах особливо розвинуто вплив груп на державу в економічній сфері. Головна мета – вплив на офіційних представників державної адміністрації і членів уряду при вирішенні таких питань, як ціноутворення, сприяння чесній конкуренції, оподаткування, регламентація ринків, право на створення нових підприємств тощо. Підприємницькі організації, наприклад Національна рада французьких підприємців, Федеральний Союз німецької промисловості, Конфедерація британської промисловості, Конфіндустрія (Італія), Представництво фінансових і промислових кіл (Фінляндія) та інші, беруть участь у вирішенні найважливіших питань з економіки і політики. Вони готують економічні проекти і рекомендації для органів державної та муніципальної влади, впливають на розробку і прийняття багатьох законів та указів, у певних випадках здійснюють контроль за їх виконанням [4].

Найпоширенішою формою впливу цих організованих груп інтересів на органи влади є *лобіювання*. Лобізм – професійна діяльність службовців або спеціальних консультантів, які запрошуються компаніями, діловими та професійними асоціаціями для представлення інтересів цих організацій у процесі формування державної політики. У США, наприклад, лобізм ставить за мету домогтися від Конгресу, Білого Дому, міністерств і відомств, законодавчих зборів і виконавчих органів штатів ухвалення або відхилення певних законодавчих адміністративних актів. Для реалізації цієї мети існує розвинена матеріальна структура. Практично всі значні корпорації, профспілки, організації мають у своєму складі лобістські підрозділи. Часто лобісти відіграють роль посередників у різних угодах між групами інтересів і політичних діячів, зокрема законодавцями і урядовцями, тим самим суттєво впливаючи на формування політичного курсу країни. Лобіювання є позитивним явищем для суспільства через формально-демократичні причини, оскільки співставлення групових інтересів і можливостей, наслідків дій, здійснене в рамках демократичної процедури та виражене в політичних рішеннях, створює складну систему стримувань і противаг економічних суб'єктів [5].

У США інститут лобізму розвинений більше, ніж у будь-якій іншій країні. Понад 11 тис. фірм і приватних підприємств у Сполучених Штатах Америки професійно представляють інтереси клієнтів у державних структурах. Більшість із них мають вузьку спеціалізацію. Низка агенцій, наприклад, займаються тільки просуванням товарів на ринку держзакупівель або пропонують допомогу в отриманні бюджетних асигнувань і податкових пільг.

Раніше традиційним для американських лобістських фірм був також розподіл за партійним принципом: одні “обробляють” лише урядовців-республіканців, інші –

виключно демократів. На сьогодні лобісти воліють налагоджувати зв'язки як з одними, так і з іншими, використовуючи найширший набір лобістських прийомів: від класичних кулуарних посиденьок до впливу на законодавців за допомогою громадської думки. Основний об'єкт лобіювання – виконавчі органи влади, передусім уряд США, наділений законодавчою ініціативою. Найбільше коштів на просування своїх інтересів витрачають компанії, що діють у галузі фармацевтики, страхування, електроенергетики та комп'ютерної індустрії. У 2006 р., за даними Center for Responsive Politics, витрати на лобізм у США сягнули 2,44 млрд дол. Як підраховали у Міністерстві юстиції США, у 2007 р. українські комерційні структури витратили на просування своїх інтересів у Вашингтоні лише 100 тис. дол.

Лобізм у законодавчому полі українського суспільства, має лише такі хроніки: у 1999 р. – закон “Про лобіювання в Україні”, ініціатором був депутат III скликання І. Шаров. Основними положеннями цього закону вважалося, що лобіювання – використання не заборонених законодавством України способів впливу на орган або представника влади для прийняття рішень, що відповідають інтересам лобіста. І тому професійним лобістом, відповідно до цього закону, треба вважати фізичну або юридичну особу, що займається лобіюванням на замовлення або від імені клієнта за грошову чи іншу винагороду. Проте проект було відкликано.

Цього ж 1999 р. було представлено закон “Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України”. Ініціатором цього законопроекту знову ж таки став депутат III скликання – Ю. Сахно. Головні фрагменти цього закону свідчать про те, що групи спільних інтересів – об'єднання громадян України, які представляють економічні та соціальні інтереси певних верств і груп населення й мають право легальними способами впливати на формування законодавства в Україні. Такими групами можуть бути громадські організації, професійні асоціації та об'єднання підприємців, міжпартійні, робочі та міжпарламентські групи. Проект було передано на ознайомлення депутатів [6].

Третій вагомий проект було представлено у 2005 р. – закон “Про діяльність лобістів у Верховній Раді України”. Ініціатором проекту став І. Гринів, депутат IV скликання. Важливими аргументами цього законопроекту було те, що лобістом може бути зареєстрований у Верховній Раді громадянин України, що на платній або безоплатній основі від імені та в інтересах клієнта впливає на суб'єктів лобіювання під час розробки обговорення та ухвалення законів України та рішень Верховній Раді України.

Лобістові заборонено впливати на прийняття рішень погрозами, грошовою винагородою, безоплатною передачею товарів, послуг, цінних паперів тощо. Максимальне покарання за порушення: анулювання свідoctва на ведення лобістської діяльності. Але проект було відхилено профільним комітетом.

Однак специфікою лобістського впливу є його потенційна непрозорість: і у можновладця, і у лобіста виникає спокуса облаштувати домовленість із максимально прийнятним результатом, а врахування вимог закону чи зважання на позицію громадськості можуть вимагати додаткових витрат. Тому настільки тонкою є межа між лобізмом як прийнятним механізмом для демократії і корупцією як злочинним зловживанням своїм владним становищем задля особистої вигоди. І тому, відповідно, нагальною є потреба законодавчого регулювання лобізму, надання йому контрольованого з боку суспільства річизца.

9 жовтня 2009 р. М. Онішук вніс ще один законопроект про лобіювання “Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів”. Цей закон встановлює правові та організаційні засади регулювання суспільних відносин, пов’язаних із впливом громадськості на прийняття органами державної влади нормативно-правових актів (лобіюванням). У цьому законі автор законопроекту розмежовує поняття: лобіст – лобістська діяльність – лобістський контакт – лобістські послуги – лобістське об’єднання.

У проекті закону “Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів” чітко визначено сферу застосування цього закону, предмет його правового регулювання; мету, завдання, суб’єктивно-об’єктивний склад врегульованих Законом правовідносин, принципи його функціонування. Але, як зауважив автор, законопроект потребує ще громадськог обговорення, широких консультацій та врахування позицій зацікавлених органів. Проте дасть змогу визначити концептуальні основи правового врегулювання суспільних відносин, пов’язаних із лобіюванням, та забезпечить запровадження нового правового механізму впливу громадян, інститутів громадянського суспільства [7].

Висновки

Доцільно зазначити, що способи впливу на владу, так само як і самі групи інтересів, зазнають еволюцію з плином часу. Зокрема, як зазначають дослідники, зацікавлені групи успішно освоюють роль активного учасника електорального процесу, виступаючи помічником певних політичних партій в обмін на підтримку групових цілей. Іншою тенденцією є те, що групи інтересів активно інтегруються у систему “функціонального представництва”, створену в багатьох країнах у ХХ ст. (комітети, поради тощо при виконавчих органах влади, що складаються з представників груп інтересів тощо). До того ж, на сьогодні ця система активно використовується не тільки групами захисту, але і групами підтримки. Третьою тенденцією є значне поширення лобіювання і професіоналізація лобістської діяльності.

Література

1. McFarland Andrew S. Common Cause. Lobbying in the Public Interest [Text] / McFarland Andrew S. — New Jersey : Chatham House Publishers, Inc., 1984. — 206 с.
2. Ibid. — 206 с.
3. Кіянка І. Б. Толерантність в контексті державного та муніципального управління / І. Б. Кіянка // Державне та муніципальне управління в умовах політико-адміністративної реформи [Текст] : матер. наук.-практ. конф. / відп. ред. В. Я. Малиновський. — Луцьк : Волинська друкарня, 2007. — 192 с.
4. Лобізм та його інституційні форми. Україна і зарубіжний досвід: Аналітичні матеріали [Текст] / упор. М. Розумний, В. Холод. — К. : УФПР, 2005. — 44 с.
5. Боренько Я. Інтерпретація концепції груп інтересу у дослідженні політичного процесу в Україні / Я. Боренько // Вісник Львівського Університету [Текст]. — Львів : [б. в.], 2001. — Вип. 3. — С. 373—379. — (Серія філософських наук).
6. Струк О. Лоб за лоб / О. Струк // Контракти [Текст]. — 2008. — № 40. — 6 жовт.

7. Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів : законопроект [Електронний ресурс] // Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.

I. Kiyanka

COOPERATION BETWEEN THE STATE AND “GROUPS OF PRESSURE” IN MODERN POLITICAL PROCESS IN UKRAINE

Theoretical and practical characteristics of the influence on problematic of the “groups of pressure” in modern Ukrainian society and also the influence on political, social and economic decisions-making in the context of public administration and local self-government are considered.

Key words: “groups of pressure”, public administration, local self-management, middle class.

УДК 316.33:316.346.32-053.9

О. Крентовська

ГЛОБАЛЬНА СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА І МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ЩОДО ПИТАНЬ СТАРІННЯ НАСЕЛЕННЯ

Розглянуто історичні аспекти, основні механізми та сучасний стан міжнародної політики щодо питань старіння населення. Визначено перспективи участі у міжнародному співробітництві України, використання зарубіжного досвіду щодо формування національної соціальної політики щодо питань старіння населення.

Ключові слова: старіння населення, глобальна соціальна політика, міжнародне співробітництво у сфері старіння населення, люди похилого віку.

Остання третина ХХ ст. для сучасного людства виявилась надзвичайно суперечливою в своєму соціально-демографічному змісті. Разом із процесами депопуляції розвинуті країни зіткнулись з ще одним наслідком зниження народжуваності: з швидким зростанням постаріння населення, тобто зі збільшенням частки в населенні його старших вікових груп.

У доповіді Організації Об'єднаних Націй “Розвиток в умовах старіння світу. Загальний огляд” відзначено, що у ХХІ ст. старіння населення буде спричиняти значний вплив на суспільство і буде вимагати, щоб директивні органи приділяли цьому процесу все більше уваги. Якщо у 1950 р. частка літніх людей становила 8% населення світу, то у 2000 р. – уже 10%, а до 2050 р. передбачається, що цей показник становитиме 21% [1].

Існуючі та прогнозовані зміни демографічної структури в планетарному масштабі поставили світове співтовариство перед необхідністю сформуванню системи поглядів на старіння населення як явище соціальне, економічне і культурне. Проблема старіння є предметом спеціального розгляду міжнародних організацій.

В Україні число людей похилого віку становить приблизно 24% населення країни. Незважаючи на вже високий рівень старіння населення, згідно з прогнозами, воно розвиватиметься. За прогнозами, у 2051 р. частка осіб, старших 60 років становитиме майже 33%. В останні роки тема старіння населення України, соціальних проблем літніх людей достатньо чітко позначена офіційними структурами, науковими колами. Водночас в Україні не сформувалась сучасна державна соціальна політика, яка б виражала ставлення до людей похилого віку як до багаточисельної соціально-демографічної групи населення, здатної активно впливати на соціально-економічний розвиток. До того ж, в економічно розвинутих країнах протягом останніх десятиліть вживаються всебічні заходи з адаптації суспільств до процесу старіння, проводиться широка дослідницька діяльність, яка є основою розроблення ефективних політичних і програмних дій.

Посилення кризових явищ в економіці України ще більше загостило потребу у виробленні науково обґрунтованих рекомендацій для удосконалення державної політики та забезпечення успішного соціального розвитку, яка швидше може бути задоволена саме внаслідок міжнародної кооперації зусиль, використання досвіду країн, які досягли успіхів у вирішенні гострих проблем та подоланні негативних явищ, пов'язаних зі старінням населення цих держав.

Дослідженню міжнародного співробітництва щодо питань старіння присвячена велика кількість публікацій таких міжнародних організацій, як

Організація Об'єднаних Націй (далі – ООН), Світового Банку, Міжнародна організація праці (далі – МОП), Ради Європи.

У вітчизняній літературі відсутні наукові дослідження щодо міжнародних зобов'язань України у сфері старіння населення та захисту прав людей похилого віку. Своєчасність проведення таких досліджень обумовлена можливістю реалізації конкретних міжнародних програм і проектів, участь у яких сприятиме не лише подальшому розвитку науки державного управління, а й зможе знизити розвиток несприятливої демографічної тенденції в Україні.

Метою статті є вирішення таких завдань:

– розглянути історичні аспекти, основні механізми та сучасний стан міжнародної політики щодо питань старіння населення;

– визначити шляхи та перспективи зміцнення міжнародного співробітництва України, використання досвіду в різних соціально-економічних умовах при формуванні національної політики щодо дій у сфері старіння населення з урахуванням заходів міжнародної політики у цій сфері.

Старіння населення як важливий процес, який істотно впливає на майбутній розвиток низки держав та регіонів, інтенсифікувало в останні десятиріччя міжнародне співробітництво у цій сфері (табл. 1). Та обставина, що процеси старіння населення стали глобальними, зумовили розвиток міжнародного співробітництва у цій сфері та спонукали міжнародні організації виробити базові принципи і цільові настанови, які визначають політику в інтересах людей похилого віку та захисті їх прав. Велику роль у цьому відіграли різні неурядові та міжурядові організації, включаючи ООН.

Таблиця 1
Основні заходи міжнародного співробітництва щодо питань старіння*

Заходи і програми	Роки
Перша Всесвітня асамблея з проблем старіння	1982
Віденський міжнародний план дій з проблем старіння	1982
Проголошення 1 жовтня Міжнародним днем людей похилого віку	1990
Принципи ООН стосовно літніх людей	1991
Глобальні цілі ООН з проблем старіння	1992
Всесвітня зустріч на вищому рівні з соціального розвитку	1995
Міжнародний рік людей похилого віку	1999
Розробка програми ООН з дослідження проблем старіння	1999 – 2000
Саміт “Великої вісімки”	2000
Друга Всесвітня асамблея з проблем старіння	2002
Мадридський міжнародний план дій з проблем старіння	2002
Конференція з проблем старіння Європейської економічної комісії на рівні міністрів	2007
Декларація міністрів “Суспільство для усіх вікових груп: проблеми та можливості”	2007
Доповідь Генерального Секретаря ООН “Подальша реалізація Мадридського міжнародного плану дій з проблем старіння: стратегічна рамкова програма реалізації”	2009

* Складено за інформаційними матеріалами Департаменту економічних і соціальних питань ООН [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.unecsc.org>.

Питання соціальної політики стосовно людей похилого віку неодноразово розглядалися ООН, починаючи з 1948 р., коли за ініціативою Аргентини була підготовлена “попередня декларація про права літніх людей”.

Визнаючи необхідність приділяти більше уваги проблемам старіння, які турбують все більшу частину країн світу, Генеральна Асамблея ООН у резолюції 33/52 від 14.12.1978 р. прийняла рішення провести у 1982 р. Всесвітню асамблею з проблем старіння. У своїй резолюції 35/129 від 11.12.1980 р. Генеральна Асамблея висловила побажання, щоб Всесвітня асамблея “сприяла створенню суспільств, які б більш повно враховували соціально-економічні наслідки старіння населення та конкретні потреби літніх людей”.

Метою Всесвітньої асамблеї стало забезпечення форуму “для розробки міжнародної програми дій, спрямованої на надання гарантій економічного та соціального забезпечення людям похилого віку, а також можливості для внеску в національний розвиток”. Наслідком проведення цієї асамблеї стало прийняття Віденського міжнародного плану дій з проблем старіння. Його першочергові завдання полягають у розширенні можливостей ефективно вирішувати проблеми, пов’язані зі старінням населення і задовольняти потреби людей старшого віку.

Погляди щодо місця і ролі літніх людей отримали найбільш повне вираження в Принципах ООН “Зробити повнокровним життя осіб похилого віку”, прийнятих 46 Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1991 р. З урахуванням наступних доповнень 18 принципів структуровані в п’ять груп: незалежність, участь, догляд, самореалізація, гідність.

Цільові настанови з організації діяльності в інтересах літніх людей відображені також у Глобальних цілях з проблем старіння до 2001 р. (1992 р.). Особлива увага до потреб людей старших поколінь виражена в Європейській соціальній хартії (1961 р.) та Додатковому протоколі до неї (1988 р.), в конвенціях та рекомендаціях Міжнародної організації праці, інших міжнародних актах. Вона підтверджена Декларацією і Програмою дій Всесвітньої зустрічі на вищому рівні в інтересах соціального розвитку (Копенгаген, 1995 р.).

Про велику повагу міжнародного співтовариства до старшого покоління свідчить встановлення щорічного Міжнародного дня людей похилого віку (1 жовтня), а також проведення у 1999 р. Міжнародного року людей похилого віку “як знака визнання демографічного вступу людства в пору зрілості і тих перспектив, які воно відкриває для розвитку більш зрілих уявлень і можливостей у суспільному, економічному, культурному і духовному житті – не в останню чергу в інтересах всезагального миру і розвитку в наступному столітті”. Тема Міжнародного року – “На шляху до суспільства для людей усіх вікових груп” – базувалась на концепції “суспільства для усіх людей”, зміст якої полягає у міжвіковій соціальній солідарності – на рівні сім’ї, громади та країни, забезпеченні прав людини і свобод, культурному та релігійному різноманітті, соціальній справедливості, демократичній участі і законності.

Однак з часу прийняття Віденського плану дій з проблем старіння ситуація у світі докорінно змінилася. Старіння суспільства поступово почало ставати глобальним феноменом. При цьому “епіцентр” демографічного старіння перемістився в країни, що розвиваються. Очікується, що до 2050 р. в країнах, що розвиваються, кількість осіб, старших 60 років, порівняно з 2005 р., збільшиться в 4 рази, водночас як у розвинутих країнах цей показник становитиме 1,7 рази [2]. Окрім цього, виникла істотно нова категорія країн “з перехідною” економікою. Ці

країни зіткнулись із унікальними і абсолютно непередбачуваними двадцять років тому проблемами, пов'язаними з реформами їх систем соціального захисту, зокрема для населення старшого віку.

Вказані чинники обумовили те, що на Другій Всесвітній асамблеї ООН з питань старіння (м. Мадрид, Іспанія, 2002 р.) демографічне старіння за його значенням для суспільства було прирівняне до глобалізації. На цій асамблеї було прийнято Мадридський міжнародний план дій з питань старіння (далі – Мадридський план), відповідно до якого побудова суспільства для усіх вікових груп стане основним завданням політики і програм у сфері старіння у XXI ст.

За визначенням ООН, йдеться про суспільство, в якому різні покоління сприяють своєму спільному розвитку на основі двоєдиного принципу взаємності та справедливості у взаємовідносинах різних поколінь. Окрім цього, майбутнє суспільство повинно базуватися також на принципах взаємозв'язку всередині кожної вікової групи та між різними поколіннями. Таким чином, побудова більш зрілого суспільства або суспільства для усіх вікових груп вимагає спільних зусиль усіх і кожного індивідуума. При цьому держава повинна відповідати за стратегічні підходи та забезпечити фінансову підтримку програмам і проектам у рамках державної політики зі старіння [3].

На Асамблеї в Мадриді уряди держав-членів ООН постановили, що їх дії з питань старіння на національному і міжнародному рівнях будуть здійснюватись за трьома пріоритетними напрямками: літні люди і розвиток суспільства; здоров'я та добробут у похилому віці; умови, які сприяють індивідуальному розвитку людини і підтримують цей розвиток протягом всього життя. У межах трьох пріоритетних напрямів сформульовані 18 пріоритетних розділів, 35 цілей та 239 рекомендацій для дій. Водночас Мадридський план – це не набір універсальних рецептів, а глобальна стратегія, з якою уряди зобов'язались зв'язати напрям і зміст дій у сфері старіння на національному рівні. Вибір та здійснення цих дій будуть залежати від умов та можливостей різних країн [4].

Порівняно з Віденським планом дій з проблем старіння у Мадридському питанні стратегії щодо дій з питань старіння населення розглянуті в більш широкому аспекті, не обмежуючись вузькими рамками соціального забезпечення, де акцентується увага на необхідності обговорення питань політики у сфері розвитку.

Комісія ООН з соціального розвитку у лютому 2006 р. уповноважила регіональні комісії провести регіональні конференції з метою вивчення результатів національних оглядів, обміну досвідом і корисними навиками та визначенням пріоритетів для майбутніх дій. Конференція з проблем старіння Європейської економічної Комісії, до складу якої належать 56 держав-членів, відбулася у м. Леон (Іспанія, 2007 р.).

У 2007 р. Європейська економічна комісія ООН проаналізувала виконання урядами 10 зобов'язань, які містяться в Регіональній стратегії здійснення Мадридського плану. У висновках було зазначено, що проблеми старіння населення відображені у всіх політичних заходах і програмах. Багато країн здійснили реформи у сфері старіння населення, особлива увага була приділена системам соціального захисту, охорони здоров'я та ринку робочої сили. Відзначалася особлива ситуація в країнах з перехідною економікою, які, на відміну від економічно розвинутих країн, не мають достатніх ресурсів для вирішення проблем, пов'язаних зі старінням населення. Внаслідок цього цим країнам необхідно здійснювати низку перетворень одночасно. Вказувалось, що, незважаючи на обмежені ресурси, країнам із

перехідною економікою необхідно активніше враховувати нові підходи, кращі інтеграційні моделі щодо питань старіння населення.

За підсумками роботи Конференція ухвалила Декларацію міністрів “Суспільство для усіх вікових груп: проблеми та можливості”, яка демонструє оновлене зобов’язання урядів вжити адекватних заходів на національному та міжнародному рівнях з метою протистояння викликам, пов’язаним із старінням населення та посприяти розвитку гармонійного суспільства. У Декларації відображені досягнення у сфері старіння та перспективні бачення, а також міститься заклик до застосування комплексного підходу, який передбачає необхідність визначати як пріоритетні проблеми старіння та питання участі людей похилого віку у суспільному житті, а також впровадження диференційованої політики стосовно усіх вікових груп [5].

Усі вказані міжнародні акти, розроблені в рамках ООН, є декларативними позадоговірними механізмами. Водночас відсутність спеціального міжнародного договору не звільняє країни-учасниці ООН від виконання міжнародних стандартів рекомендаційного змісту, таких як Принципи ООН стосовно літніх людей, Міжнародні плани дій.

Аналіз відповідності національного законодавства міжнародним стандартам дає змогу зробити висновок про те, що процес імплементації міжнародних договорів та врахування глобальних стандартів з питань старіння на сьогодні не систематизований. Так, один із останніх і глобальних міжнародних документів у сфері прав літніх людей, названих вище – Мадридський міжнародний план з проблем старіння – в Україні фактично не розглядався.

Водночас реалізація Мадридського плану закономірно передбачає напрацювання відповідних національних програм, за які несе відповідальність кожна держава. Як засвідчує досвід інших країн, одним із необхідних перших кроків у напрямі успішної реалізації згаданого плану є долучення проблеми старіння і питань стосовно людей похилого віку до національних програм розвитку. Одночасно повинні вживатись заходи з розроблення нових програм, мобілізації фінансових засобів і підготовки необхідних людських ресурсів.

З огляду на зазначене вище необхідно зауважити, що в низці розвинутих країн за останні роки ставлення до людей старшого віку починає змінюватися. Як спроби сконструювати нові моделі життєвого курсу старіючого суспільства на національному і корпоративному рівнях, почали використовувати механізми активізації особистісного потенціалу через розмаїття соціальних, рекреаційних, комунікативних, освітніх практик інтеграції старших людей у соціальне життя, включаючи і трудову діяльність. Також відзначається прагнення ЗМІ до формування позитивного іміджу старості, що дасть змогу сприймати людей старшого віку як носіїв культури, професійного і життєвого курсу.

Однак в Україні проблеми людей похилого віку вирішуються державою не в повному масштабі і непослідовно. На сьогодні в Україні створено систему законодавства з питань соціального захисту літніх людей, зокрема діє Закон України “Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та людей похилого віку в Україні” (1991 р.) [6]. Законодавчі акти спрямовані на підтримку громадян похилого віку, повернення їх до самостійного життя. Але, на жаль, часто в реальному житті проблеми таких літніх людей залишаються непоміченими суспільством або вирішуються за формальними ознаками.

Доцільно також зазначити, що процес старіння в Україні співпав із періодом суспільних перетворень, які спричинили погіршення соціального стану більшості літніх людей, різко загостривши проблему незатребуваності цієї категорії громадян, що призводить до їх виключення зі сфери економічної діяльності, культурного і соціально активного життя. Рамки соціальної політики зводяться до оцінки і регулювання витрат на соціальне забезпечення пенсіонерів. Практично не беруться до уваги потенційні можливості цієї категорії громадян, зокрема їхній позитивний вплив на молодші та середні вікові групи.

Усе більш очевидною стає необхідність подолання нетерпимого ставлення до людей літнього віку, виховання культури толерантності, розробки світоглядних установок на “інтегровану старість” і формування “суспільства для усіх вікових категорій”, що базується на принципах взаємозалежності, взаємності і справедливості.

Кардинальний перегляд позиції держави стосовно людей старшого віку передбачає не тільки посилення захисних функцій щодо них, але й залучення останніх до активної діяльності. У цьому питанні існує невідкладна потреба вивчити досвід міжнародного співтовариства, набутий у цій сфері, для досягнення оптимального поєднання інтересів усіх груп населення в Україні, що найбільше відповідає національній ситуації, вирішення надзвичайно складного завдання формування гармонійного соціального розвитку.

Висновки

Старіння населення як процес, який істотно впливає на майбутній розвиток низки держав та регіонів, перебуває в центрі уваги міжнародних організацій. Через організації системи ООН здійснюється міжнародна координація та гармонізація соціальної політики, що здійснюється державами для вирішення проблем старіння населення, серед яких все актуальнішою стає створення умов, які попереджують соціальну ізоляцію людей старшого віку, соціальні конфлікти між поколіннями і сприяють соціальній реінтеграції найбільш вразливих осіб похилого віку.

Зусилля міжнародних організацій щодо соціальної політики стосовно літніх людей виявились виключно плідними і стали прикладом для проведення відповідних заходів на національному та місцевому рівнях. За останні два десятиліття ООН було запропоновано декілька концепцій соціального захисту осіб старшого віку, основою яких є декларація прав та інтересів літніх людей як невід’ємної частини прав людини, заперечення дискримінації стосовно будь-якої особи чи громадян, групи осіб, зокрема на основі біологічних факторів. Протягом одного чи двох десятиліть ХХІ ст. напрями і зміст відповідних державних заходів з питань старіння населення визначатиме Мадридський міжнародний план дій.

Загалом міжнародне співробітництво підвищило рівень наукових досліджень і практичних розробок з питань старіння населення, сприяло обміну досвідом між спеціалістами у цій сфері з різних країн, забезпечило впровадження сучасних методів оцінки соціально-економічних наслідків старіння населення, моніторингу становища літніх людей. Активна участь України у міжнародному співробітництві з питань старіння населення сприятиме позитивним зрушенням у державній політиці стосовно людей старшого віку. Необхідні посилення міжнародного співробітництва управлінських фахівців у всіх сферах старіння населення і більша міра використання зарубіжного досвіду.

Зважаючи на актуальність вирішення проблем, пов’язаних зі старінням населення України, потребують подальших наукових досліджень основні напрями

реалізації міжнародних зобов'язань у сфері старіння, дотримання прав людей похилого віку та їх впровадження у національне законодавство.

Література

1. Развитие в условиях старения мира. Общий обзор [Текст] / ООН, Департамент по экономическим вопросам. — Нью-Йорк : [б. и.], 2007. — С. 1.
2. Regional Dimensions of the Ageing Situation [Text] / Economic and Social Affairs UN. — N.-Y. : [s. n.], 2008. — P. 5.
3. Мадридский международный план действий по вопросам старения [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://ods-dds-pu.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/397/53/PDF>.
4. Михайлова О. Н. На пути к обществу для всех возрастов / О. Н. Михайлова, А. В. Сидоренко // Пожилые человек в современном мире [Текст] : сб. раб. — СПб. : ООО “ИПК “КОСТА”, 2008. — С. 59—69.
5. Министерская декларация по старению “Общество для всех возрастов: проблемы и возможности” / ЕЭК ООН / [Электронный ресурс] // Режим доступа : http://www.unecsc.org/pau/age/ConferenceonAgeing_2007/MinDecl.htm.
6. Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 3721-III від 16.12.1993 р. // Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

О. Krentovska

GLOBAL SOCIAL POLICY AND INTERNATIONAL COOPERATION CONCERNING AGEING OF THE POPULATION

In the article the historical aspects, main mechanisms and current state of international policy on ageing of the population are considered. The prospects of participation of Ukraine in the international cooperation, implementation of foreign experience on forming of the national social policy on ageing of the population are defined.

Key words: ageing, global social policy, international cooperation on ageing of the population, elderly people.

УДК 94(477)“12-18”

М. Криштанович

**ДЕРЖАВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ
ПОЛІТИЧНОЇ ПОЛІЦІЇ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ
МОНАРХІЇ ГАБСБУРГІВ (КІНЕЦЬ XVIII – XIX ст.)**

На значному фактичному матеріалі розкрито роль та місце політичної поліції на українських землях Австрійської монархії в XVIII – XIX ст. Висвітлено напрями її діяльності, зв'язок із політичною цензурою.

Ключові слова: державне управління, політична поліція, українські землі, Австрія, політичний контроль, цензура.

Поліцейний апарат є невід'ємною частиною урядового механізму. У монархії Габсбургів його основні засади склалися у другій половині XVIII ст. Після революції 1848 – 1849 рр. ця структура дещо була реорганізована і практично у незміненому вигляді проіснувала до розпаду імперії у 1918 р.

Питання діяльності правоохоронних структур у державі Габсбургів частково вже висвітлювалось у дослідницькій літературі. Загальну характеристику поліцейного апарату подали О. Бальцер [1] і Е. Хеллблінг [2]. Праця А. Курка присвячена львівській поліції, її організації у складі Австрії до 1918 р. [3].

Мета статті – узагальнити розрізнений дослідницький матеріал і аналітичним шляхом показати державно-правові засади організації австрійської таємної поліції на західноукраїнських землях в останній третині XVIII – на початку XX ст.

Як офіційна установа, Дирекція поліції почала функціонувати з 1784 р. Згодом у Празі, Брно, Лінці, Граці, Інсбруці, Опаві та Львові виникли регіональні поліцейні установи. У Галичині першу Дирекцію поліції утворили у Львові в 1785 р., але практично вона почала діяти наступного року. Друга Дирекція, Західногалицька, діяла у Кракові в 1796 – 1809 рр. Після наполеонівських воєн і утворення Краківської республіки ця дирекція була ліквідована. Після того, як Краківська республіка у 1846 р. увійшла до складу Австрії, друга дирекція була відновлена, а у 1848 р. обидві установи були реорганізовані.

Австрійський кримінальний кодекс 1787 р. започаткував поліцейне карне право. Функції поліції почали розширюватися. У 1789 р. вперше було створено міністерство поліції, якому підпорядковувалася Дирекція. Це міністерство очолив граф Й. Перген. У 1793 р. було засноване Придворне управління поліції, яке з 1801 р. отримало назву придворного управління поліції і цензури. В усіх землях були створені поліцейні відомства, а у важливих прикордонних пунктах – прикордонні комісаріати. Поліцейні служби діяли в транспортному сполученні (Дунайське судноплавство, залізниці). З 1850 р. в Австрії вводиться цивільна охорона, саме на її основі у 1872 р. виник інститут поліцейних агентів.

Залежно від територіального обсягу повноважень поліцію поділяли на державну, крайову і локальну. Державна поліція володіла усіма засобами, необхідними для безпеки й існування держави з політичної точки зору. Повноваження крайової поліції поширювалися на окремі корони землі, а локальної (чи місцевої) – на одну чи кілька громад. Функціонально поліція поділялася на поліцію безпеки, шляхову, пожежну, санітарну, торгіву тощо, контролюючи, таким чином, все життя країни.

У складі Дирекції поліції були директор, два-три комісари, кілька ревізорів, так звана поліційно-військова варта, значна кількість таємних платних агентів. За винятком останніх всіх поліційних функціонерів призначав імператор. Начальниками львівської поліції до 1848 р. були послідовно Д. Х. фон Гітшейн (1786 – 1796 рр.), І. Страйхер (1796 – 1808 рр.), К. М. Рорер (1808 – 1810 рр.), Ф. Брежани (1810 – 1832 рр.) та Л. фон Сахер-Мазох (1833 – 1848 рр.). У першій чверті XIX ст. військово-поліційна варта складалася з коменданта, двох фельдфебелів, кільканадцяти капралів та понад ста рядових. З 30-х рр. XIX ст. її чисельність зростає і напередодні 1848 р. вона нараховувала вже майже 200 осіб.

На ввіреній території Львівській Дирекції підпорядковувалися комісаріати у Бродях (утворений в 1786 р.), Любліні (1799 р.), Підгуже біля Кракова (1819 р.), Гарнові (1839 р.), Тернополі (1839 р.), Бережанах (1839 р.), Перемишлі (1840 р.), Чернівцях (1845 р.) [4].

У правоохоронній структурі Габсбургів вагоме місце з самого початку посіла політична поліція. Відомий французький державний діяч Ж. Фуше, якимось чином переконаний, який реформував французьку таємну службу і очолював поліційне міністерство при Директорії на початку XIX ст., зазначав, що “завдання вищої поліції (поліції безпеки) величезне у будь-якому випадку, чи працює вона в рамках представників влади чи діє вона на благо уряду централізованого, аристократичного, диктаторського чи деспотичного” [5].

В Австрійській монархії реорганізація таємної поліції відбулася в загальній системі йосифинських реформ. Її проводив за дорученням Йосифа II граф Перген. Він організував підрозділи таємної поліції (з секретними наказами та інструкціями, відомим тільки посадовим особам) і негласно використовував звичайну поліцію для встановлення нагляду за чиновниками, особами, яких підозрювали у ворожому ставленні до монархії, стежили за суспільними настроями [6].

Керівництво австрійської таємної поліції складало спеціальне бюро з 12 осіб. З початку XIX ст. воно активно взялося за розширення агентурної сітки. Вона включала провінційну поліцію, намісників провінцій і округів, а також спеціальні комісаріати, які були в найбільш небезпечних для монархії, з погляду влади, місцях імперії. Від прикордонної варті поступали відомості про осіб, які пересікали кордон. Політична поліція таємно керувала цензорами, які перевіряли газети, книжки, твори мистецтва, театри, а також перлюструвала кореспонденцію на пошті в пошуках різної політичної інформації.

Прикладом можуть бути факти, пов'язані з діяльністю відомого просвітника, вченого, університетського професора у Львові І. Мартиновича (1736 – 1794 рр.), який був платним агентом таємної поліції [7]. Зокрема, у 1791 р. начальник її бюро Ф. Готтгарді отримав анонімного листа, у якому була інформація про три політичні угруповання, небезпечні для держави. Лист закінчувався словами, що інформатор буде “в змозі здобути для його величності (тобто австрійського імператора) ще більше інформації. Мого прізвища не потрібно вам називати, оскільки я не бажаю винагороди. Я зобов'язаний вірно служити монарху” [8].

Ф. Готтгарді припустив, що цього листа написав І. Мартинович, оскільки його недавно сам завербував. Тому, доповівши імператору про отриману інформацію, він написав до інформатора листа, у якому зазначив, що вважає його автором листа, “а якщо це дійсно так, то надсилайте нові повідомлення і ви не пошкодуєте” [9]. Цікаво зазначити, що І. Мартинович підготував для свого шефа проект реформування таємної поліції в Австрії і навіть рекомендував себе на посаду її начальника [10].

Однак І. Мартинович занадто ревно взявся за роботу. Як республіканець за політичними переконаннями, він увійшов до таємної антиавстрійської організації та детально інформував про її діяльність і плани Ф. Готтгарді. Прагнучи здобути визнання у середовищі революціонерів, він підготував і опублікував у Пешті брошуру радикально-революційного змісту. Ця публікація отримала значний суспільний резонанс. Тим часом наступник Леопольда II відмовився від попереднього політичного курсу і шпигунська кар'єра І. Мартиновича закінчилася. Тоді ж він остаточно перейшов на антимонархічні позиції, підготував план відокремлення Угорщини від Австрії. Але ця змова була розкрита, а його учасники, серед них і І. Мартинович, були страчені в 1795 р.

Високопоставлені чиновники, передовсім губернатори, також збирали конфіденційні відомості і повідомляли про них центральній поліції. Таким чином, вона ставала продовженням поліцейської системи. Для її підтримання Й. Перген запровадив обов'язкову реєстрацію всього населення монархії, включаючи іноземців. Раніше така практика була лише у Відні. Реєстрація і нагляд потрібні були, за висловом Й. Пергена, щоб “забезпечити внутрішній світ, безпеку і благоденство та мати можливість виявляти при допомозі таємного розшуку різні небезпечні тенденції ще до того, як вони визріють” [11].

У 1790 р. Леопольд II, наступник Йосифа II, майже повністю ліквідував міністерство поліції і агентурну сітку. Передавши більшу частину поліцейських повноважень провінціям, він наказав, щоб головною турботою для виконавців законів стали загальне благо і особиста безпека підданих. Але після раптової смерті Леопольда II новий монарх Франц II наказав Й. Пергену відновити міністерство поліції разом із відділенням політичної поліції. Їх головним завданням стали антимонархічні таємні товариства, які насаджували французькі республіканці. До часу відставки Й. Пергена у 1802 р. характерною рисою австрійської політичної поліції стала загальна інформація, що призвело до розвитку шпигунства всередині країни і по всій Європі.

Наприкінці XVIII ст. консервативна позиція монархії у зовнішній та внутрішній політиці, переконання у безсумнівній перевазі абсолютної форми уряду над іншими, відсунення суспільства від найскромнішої хоч би співучасті в управлінні, наштовхнулося на хвилю прямо протилежних революційних ідей з Франції та частково з Польщі епохи Чотирирічного сейму та повстання під проводом Т. Костюшка. Тим небезпечним ідеям імперія намагалася протистояти та згори забезпечитись перед їх кінцевим розповсюдженням. Отже, наступило виразне обмеження свободи об'єднань, навіть серед привілейованих станів, відсунення станових репрезентацій від і так ілюзорної вже тільки співучасті в управлінні державою, загострення контролю держави над діяльністю всяких організацій, загострення цензури. Супроводив це зріст впливів та потуги поліцейського апарату як безпосередньо покликаного до контролю за суспільством.

Ці характерні риси внутрішньої політики імперії особливо помітними були на території Галичини. Тогочасне поняття “поліція” мало широкий і ще не конкретизований обсяг. Воно охоплювало усі форми адміністративної діяльності держави. Про широкий державний контроль над суспільними процесами свідчить розмежування поліцейських функцій. У літературі прийнято вважати, що наприкінці XVIII ст. в державі Габсбургів поліція була трьох видів: загальна, приватна і звичайна. У першому випадку йшлося про такі проблеми, як публікація правових норм, контроль за міграцією мешканців всередині країни, реєстрація громадських та

інших організацій і товариств тощо. Приватна служба безпеки займалася охороною людського життя та здоров'я, слідувала за комунікаціями, лісовими масивами, будівельними нормами, протипожежним станом тощо. Повноваження звичайної поліції стосувалися релігії, виховання та суспільної опіки [12]. Крилася під нею також профілактична діяльність проти визначених антидержавних чинів обивателів, нарешті у найважчому значенні того слова – сам апарат безпосереднього примусу. Карний кодекс з 1803 р. містив розширений перелік приписів про тяжкі поліційні злочини. Зокрема, це були такі: а) участь у таємних товариствах; б) революційна агітація; в) друкування, продаж, обіг книжок чи ілюстрацій без дозволу цензури; г) утримання таємних друкарень; д) переправлення людей поза межі держави; е) бунт підданих на місцях.

Будь-яка особа, незалежно від походження і займаної посади, викрита в антидержавній діяльності, підлягала суворому покаранню. Окрім того, монархія за допомогою розширеного поліційного апарату розвинула широку запобіжну діяльність. Під поняття “таємного товариства” підпадали всі об'єднання, які діяли нелегально або скривали свою справжню мету і учасників. Вони каралися власне з точки зору своєї таємності, оскільки у кодексі йшлося про те, що нешкідливі товариства не повинні бути таємними. У випадку сумнівів публікували застереження для лояльних мешканців, щоб не вступали до таких товариств.

Зважаючи на ці приписи, уряд, при допомозі своїх репресивних органів, відслідковував та арештовував учасників галицьких конспірацій (Львівська централізація, легіонери Г. Домбровського, Союз польських карбонарів, Товариство польського люду, Загальна конфедерація польського люду тощо). Вони підлягали карній відповідальності не зважаючи на те, були австрійськими підданими, чи прибули з-за кордону.

Австрійське законодавство у першій половині XIX ст. відійшло від йосифінського гуманізму і імператор Франц II був схильний щодо Галичини застосувати гостріші норми. Вже у 1799 р. він наказав підготувати особливий проект закону для Галичини, що передбачав відповідальність за зраду стану, але справа натрапила на опір Кодифікаційної комісії, яка домагалася однакового законодавства для всієї монархії [13].

Під революційною агітацією розуміли зібрання людей з метою організування опору проти чиновника чи іншого, державного функціонера. Каралася будь-яка неслухняність щодо наказів влади. Діяла також заборона залишення дому вночі (“поліційна година”) і навіть протягом дня. Відповідальними за його виконання були батьки родин чи господарі домів.

Ідеалом поліційної держави був повний контроль над підданими. З тієї точки зору розвинули паспортний облік і реєстрацію. Однак вони діяли ще раніше, оскільки належали до сфери діяльності так званої місцевої поліції безпеки [14]. Ця поліція займалася питаннями життя повій, волоцюг, жебраків та інших подібних суспільних категорій.

З плином часу обов'язок обліку розширювався. Кожний власник дому у місті чи на селі повинен був повідомити своєму начальству про прибуття будь-якого чужого мандрівника, а за подання фальшивих даних каралося. З обліковим обов'язком був пов'язаний паспортний обов'язок, який прислугував подібній меті. Він саме інформував державну владу, де знаходиться підданий і з якою метою міняє своє місце проживання, тобто місце постійного побуту. Паспортний обов'язок безсумнівно виходив з кріпосного права. Адже в інтересах пана було обмеження

особистої свободи селян та точна інформація, де і з якими цілями виїжджає з села, чи не задумав зробити втечу. Держава зліквідувала кріпацтво, але вчинила це у своїх інтересах. Паспортний обов'язок стосувався також виїздів за кордон, як і міграції всередині монархії, що було визначено спеціальним монаршим патентом від 10 серпня 1784 р. [15]. У першому випадку кожний закордонний виїзд (купців з торговою метою, ремісників для виробничої спеціалізації, духовенства у справах культу тощо) вимагав письмового дозволу місцевої чи губернської влади. Однак не кожному давали такий дозвіл. Передовсім це стосувалося осіб молодших за 28 років, що мали обов'язок військової служби. Відмовляли тим, кого підозрювали у намірах еміграції. Особи, які виїхали за кордон без дотримання паспортних формальностей, трактувалися, незважаючи на свій соціальний чи майновий стан, як утікачі. Їхні прізвища трикратно наводили в газетах, і якщо протягом року вони не поверталися, то їх майно конфісковували, а самих позбавляли громадянських прав. Так, наприклад, барона Є. Левартовського у 1812 р. за еміграцію позбавили громадянських прав, а в разі його повернення на батьківщину він мав бути покараний трирічними публічними роботами). У тому ж році граф Я. Круковецький за еміграцію був не лише позбавлений громадянських прав, але й втратив маєток [16].

Після повернення з-за кордону потрібно було повідомити про це тій владі, яка попередньо видавала паспорт. Цей обов'язок стосувався усіх, але санкція у разі його недотримання була різною: шляхту карали грошовим штрафом, селян – батогами [17].

Таким чином, влада намагалася забезпечитися інформацією, чи тимчасове перебування за кордоном не перейшло у недозволену еміграцію. Обов'язок мати паспорт стосувався кожного чужоземця, який бажав вступити на територію австрійської монархії [18]. Такий паспорт потрібно було отримати в австрійського консула чи представника за кордоном. Після прибуття до Австрії треба було цей документ тимчасово залишити в дирекції поліції чи у місцевій адміністрації, де чужоземець прагнув затриматися. Австрійська влада не давала дозволу підозрілим іноземцям. Серед таких були емігранти після Листопадового повстання 1830 р. та громадяни країн, що воювали з Австрією.

Серед паспортних приписів був окремим так званий малий кордонний рух. Він стосувався здебільшого шляхти, а також міщан та селян прикордонних околиць, якщо кордон перетинав їх нерухому власність чи іншим чином ускладнював нормальну господарську діяльність. У межах австрійської монархії паспортний обов'язок стосувався мешканців, що перебиралися з однієї провінції до другої, чоловіків призовного до військової служби віку, які виїжджали поза межі свого округу селян та міщан єврейського походження [19]. Видавали такі паспорти домінії чи магистрати, у разі потреби запитуючи думку військової влади.

Таємна поліція в Австрії була значно вдосконалена у першій чверті XIX ст. У 1816 р. поліційне міністерство очолив граф Й. Седлнітський. Він діяв у тісному зв'язку з міністром закордонних справ і канцлером імперії князем К. Меттерніхом. Останній мав у своєму розпорядженні службу зовнішньої розвідки, яка надавала необхідну інформацію з головних європейських столиць і академічних кіл Німеччини та Італії. Таким чином складалася велика картотека [20].

У березні 1824 р. К. Меттерніх розпорядився, щоб Й. Седлнітський ділився відомостями з поліційними службами зарубіжних держав з метою спільної боротьби з небезпекою, яку представляли таємні революційні товариства. Водночас таємні

австрійські агенти були на всій території Італії і Німеччині, де розгортався могутній революційний рух.

Завданням цілого поліцейного апарату був, передусім, контроль лояльності громадян. Всі інші завдання, як-от підтримання порядку, безпеки чи попередження правопорушень, відсувалися на задній план [21]. У 1846 р. у Галичині було утворено додаткову службу безпеки, яку очолювали професійні військові. Ця служба допомагала адміністрації на місцях, зокрема брала участь у виявленні дезертирів, політично підозрілих осіб тощо.

Посади у галицькій адміністрації займали переважно чужинці, передовсім німці та представники слов'янських народів з-поза краю. Вищі функціонери повинні були мати добру кваліфікацію у своїй професії, оскільки Галичину трактували як територію особливо тяжку. Явна та таємна поліція ставилися до місцевих мешканців з недовірою та ворожістю, всюди вбачаючи зраду та змову. Осіб, на яких впала підозра поліцейної влади, карали різними способами: у них робили домові обшуки з приводу порушення скарбових приписів, розкривали кореспонденцію, перевіряли різні доноси, виконували часті арешти. Не завжди вони закінчувалися судом та вироком, але вже саме поліцейне слідство було достатньою можливістю для знущання над підозрілим.

Незважаючи на це, результати поліцейної діяльності були невеликі. Політичний та культурний маразм, у який потрапила Галичина у період між третім розділом Польщі та листопадним повстанням, жодною мірою не був “заслугою” поліції. У період пожвавлення народно-визвольної діяльності навіть масові арешти та поліцейні репресії не були у стані опанувати ситуацією, і діяльність влади ставала щоразу більш нервовою. Окрім того, рутинна та тяганина поліцейних функціонерів не раз виходили на користь діячам, яким розшукували та переслідували.

З діяльністю поліції була пов'язана також цензура. Оскільки поліція, передовсім таємна, обмежувала свободу живого слова, то цензура стосувалась саме писаного слова. Австрійська держава перейняла цензурні функції від церковних установ [22] та широко їх розвинула з метою боротьби проти різних волелюбних ідей та пригнічення у зародку будь-яких революційних настроїв. Щодо польського суспільства ці функції підлягли подальшому розширенню.

При правлінні Йосифа II цензура була відносно м'якою. Закон про цензуру від 11.06.1781 р. частково урізали в 1790 р. Після цього наступила черга наступних обмежень свободи друку. Цей тиск значно збільшився під час правління Франца II та його канцлера К. Л. фон Меттерніха [23].

Організаційно апарат цензури був пов'язаний з поліцією. З 1801 р. діяла Надвірна палата цензури. Цим органам підпорядковувалися цензори на місцях. Цензурне управління у Львові поширювало свою діяльність на Галичину і Буковину. Це управління складалося з цензора, канцеляриста та возного. Цензор мав помічника для єврейських друків. Реформу цієї системи провели тільки під тиском політичних обставин на зламі 1847 та 1848 р. Окрім місцевих цензорів, у Відні була спеціальна Наддирекція цензури, формально відокремлена від поліції. Вона була першою інстанцією для різних справ, що перевищували сферу діяльності місцевих цензурних служб. Рішення цих останніх та рішення Наддирекції можна було оскаржити апеляцією до Найвищої колегії цензури.

Відмова в дозволі на друк повинна була обов'язково містити відповідну мотивацію. Для цензурування подавали рукописи праць, естампи, літографії і тощо. Після контролю, який тривав часом більше року, не можна було вносити до

рукопису жодних змін [24]. Також не можна було ввозити до краю заборонених книжок [25] чи друкувати праці за кордоном, щоб таким способом минути приписи про цензуру [26]. Звіди теж кордонні служби мали обов'язок усі пересилки, що містили друковане слово, перед врученням адресату відіслати спочатку до цензури. Щоб не пропустити “зарази” у сусідніх краях, заборонили також друкувати без крайової цензури праці закордонних авторів [27].

Крайова цензура отримувала для спрощення праці списки книжок та рукописів закордонних авторів, вже цензурованих у Відні. Цензор працював за визначеною схемою. Коли праця не викликала сумніву, він ставив на ній нотатку “допустиме” або “дозвіл на друк”, допускаючи тим самим продаж видання. Якщо праця містила небезпечні фрагменти, тоді ставив на ній замітку “потребує додаткового розгляду”. Це означало, що книжка не може бути у продажі, її можна зробити доступною лише одиницям, що користуються довірою влади. У рукописах писав “допустима корекція друкарських помилок” чи “допустиме з виключенням помилок” або сам виконував поправки. У випадку, якщо праця була, на його думку, повністю шкідлива, тоді писав “не годиться”, що означало заборону на зберігання такої книжки. Щодо рукописів, то відповідна формула звучала суворо: “не допустиме” чи дещо м'якше “друк не може бути опублікований” [28]. Дослідники вважають, що у першій половині XIX ст. цензура не дозволила друкувати понад 100 книжок та брошур польською і латинською мовами [29].

Порушення приписів про цензуру трактувалося як злочинна неслухняність чи навіть як злочин. Наслідком була сувора санкція відношенні до авторів, друкарів, які видали працю, та книгарів, які її розповсюджували. Друкарі, що оминали цензуру, втрачали право займатися своєю професією, а якщо ще й виконували роздрібний продаж, то за кожний розпроданий серед покупців екземпляр платили по 50 зол. рин. кари. Карний кодекс з 1803 р. передбачав розсип готових друкарських шрифтів, конфіскацію зретагованих екземплярів, кару від 200 до 500 зол. рин., арешт від одного до трьох місяців. Натомість небережним у своїх формулюваннях авторам загрожувала відповідальність за приписами закону про пасквілі [30].

Карний кодекс з 1803 р. сформулював два види цензурних порушень: друк чи розповсюдження робіт, що не проходили цензури, і друк чи розповсюдження робіт, заборонених цензурою. Якщо така праця мала антидержавний зміст та могла викликати порушення громадського спокою, то кодекс трактував це, як злочин проти держави. Як приклад такого проступку, можна назвати процес першої половини 30-х рр. XIX ст. проти працівників Національного інституту ім. Оссолінських, де було видано таємно низку праць з антиавстрійським змістом. Цей процес тривав три роки. За вироком суду 1837 р. директор інституту К. Слотвінський був засуджений на вісім років ув'язнення в Тиролі, а сама установа зазнала суворих репресій [31].

Законодавець розумів, що навіть такі суворі та розширені приписи можуть оминатися під час переправи книжок з-за кордону. Тут головне йшлося про не лише про політичну французьку літературу, але також і польську, заражену духом яacobінства. Звіди теж суворо контролювали книгарів як людей, підозрілих вже за типом своєї професії. Заснування нових книгарень, антикварень чи друкарень вимагало кожного разу дозволу місцевої адміністрації, тобто губернії чи району. Австрійська влада виходила з припущення, що ні книгарень, ні друкарень не повинно бути дуже багато, а тому їх дозволяли засновувати тільки в окружних містах. Цей патент містив теж первинне авторське право, забороняючи виконання

передруків будь-яких праць без згоди автора чи власника, коштом якого дана праця була попередньо друкowana. Пізніше, у 1818 р. ці норми ще більше загострилися. Заснувати друкарню можна було тільки за згодою цензури та поліції, і то у місті, де знаходилася Дирекція поліції. Друкарі були відповідальними за свій персонал та повинні були повідомити про своїх працівників у поліції [32]. Австрійська цензура з приводу боротьби з поглядами, шкідливими для релігії, звичаїв та суспільства, переслідувала передусім будь-які прояви передових суспільних поглядів та визвольні ідеї у літературі, пресі чи навіть у театрі. У йосифінську добу не обмежували дуже суворо висловлювань, що критикували духовенство чи церкву. Пізніше цензура значно загострилася, цензори отримували спеціальні інструкції з міністерства поліції та чітко їх дотримувалися [33].

У літературі було прийнято переконання, що для галицьких цензорів характерною рисою був їх низький культурний рівень, залежність рішення та просто тупість. Однак доцільно наголосити, що цей низький рівень функціонерів цензури не був правилом. У часи найсильнішої хвилі реакції, тобто після Віденського конгресу 1815 р., цензорами були високоосвічені особи, як-от професор цивільного права Львівського університету Й. Вінівартер чи університетський бібліотекар К. Коллер. Певний час цензором був греко-католицький митрополит М. Левицький. У 1837 – 1838 рр. посада головного галицького цензора була вакантною, з чого можна зробити висновок, що у той час не видавали жодних дозволів на друк та продаж. У 1839 – 1848 рр. цензором у Львові був І. Канкхоффер [34].

Цензорська діяльність спричинила в Європі думку про те, що друкowana книжка в Австрії не може мати наукової вартості. Звичайно, що була обмежена дискусія в науці та публіцистиці. Це знижувало інтелектуальний рівень середніх та вищих верств населення, зупиняло доступ нових ідей тощо. Далекосяжні наслідки такої діяльності виявлялися небезпечнішими, ніж безпосередні поліційні репресії.

З огляду на зазначене вище можна зробити висновок, що основні засади австрійської політичної поліції формувалися наприкінці XVIII – першої половини XIX ст. На Галичину як коронну частину володінь Габсбургів поширювалися всі норми загально австрійського права. Віденський уряд значну увагу приділяв формуванню таємної поліції, яка мала розгалужену систему інформаторів. У руслі політичної поліції діяла також цензура друкovanого слова.

Література

1. Balzer O. Historia ustroju Austrii w zarysie [Text] / O. Balzer. — Lwów : [s. n.], 1908. — 512 s.
2. Hellbling E. Geschichte osterreichisch Konstitution [Text] / E. Hellbling. — Wien : [s. n.], 1956. — 204 s.
3. Kurka A. Dzieje a tajemnice policji lwowskiej z czasów zaboru austriackiego 1772 – 1918 [Text] / A. Kurka. — Lwów : [s. n.], 1930. — 88 s.
4. Никифорак М. В. Формування системи правоохоронних органів на Буковині в період її входження до Габсбургської держави / М. В. Никифорак // Науковий вісник Чернівецького університету [Текст]. — Чернівці : ЧДУ, 1998. — Вип. 33: Правознавство. — С. 59—73.
5. Рууд Ч. А. Взаимодействие политических полиций Австро-Венгрии и России / Ч. А. Рууд // Вестник Российского университета дружбы народов [Текст]. — 2003. — № 4. — С. 68. — (Серия “Политология”).

6. Emerson D. Metternich and Political Police: Sekurity and Subversion in Habsburg Monarchy 1815 – 1830 [Text] / D. Emerson. — Yague : [s. n.], 1968. — P. 10.
7. Wiener R. Ler Abt als Spion und Verrater / R. Wiener // Neue Frei Presse [Text]. — Wien : [s. n.]. — 1931. — 9 September.
8. Лаврецький Р. Ігнатій Юзеф Мартинович (характеристика особистості) / Р. Лаврецький // Наукові зошити історичного факультету Львівського державного університету ім. Івана Франка [Текст]. — Львів : [б. в.], 1999. — Вип. 2. — С. 67.
9. Там само. — С. 68.
10. ДАЛО. — Ф. 26, оп. 4, спр. 211. — Арк. 111—112.
11. Рууд Ч. А. Взаимодействие политических полиций Австро-Венгрии и России... — С. 66.
12. Klunker L. Die gesetzliche Unterthans-Verfassung in Galizien [Text] / L. Klunker. — Lwów : [s. n.], 1846. — B. 3. — 684 s.
13. Wachlberg W. E. Bruchstücke der Genesis der Theresiana, Gesammelte kleinere Schriften [Text] / W. E. Wachlberg. — Wien : [s. n.], 1882. — T. 2. — S. 36—43.
14. Klunker L. Die gesetzliche Unterthans-Verfassung in Galizien... — S. 159.
15. Edicta et mandata universalia Regnis Galiciae et Lodomeriae a die 11 Septembris in itae possessionis promulgata; Continuatio edictorum et mandatorum [Text]. — Lemberg : [s. n.], 1784. — S. 164—183.
16. Gazeta Lwowska [Text]. — 1812. — Nr. 15.
17. Edicta et mandata universalia Regnis Galiciae et Lodomeriae... — 1798. — S. 47—49.
18. Klunker L. Die gesetzliche Unterthans-Verfassung in Galizien... — S. 147.
19. Ibid. — S. 141, 142.
20. Palmer A. Metternich [Text] / A. Palmer. — N.-Y. : [s. n.], 1972. — P. 225.
21. Edicta et mandata universalia Regnis Galiciae et Lodomeriae... — 1807. — S. 6—9.
22. Balzer O. Historia ustroju Austrii w zarysie... — S. 355.
23. Bruchnalski W. Historia Gazety Lwowskiej 1811 – 1848 [Text] / W. Bruchnalski. — Lwów : [s. n.], 1911. — S. 22.
24. Edicta et mandata universalia Regnis Galiciae et Lodomeriae... — 1792. — S. 4; 1793. — S. 14, 15.
25. Ibid. — 1793. — S. 8, 9.
26. Ibid. — 1798. — S. 94; 1803. — S. 231, 232.
27. Ibid. — 1790. — S. 12.
28. Bąkowski K. Prasa krakowska do roku 1848 / K. Bąkowski // Rocznik Krakowski [Text]. — 1906. — T. VIII. — S. 149, 150.
29. Gutkowski T. Cenzura w wolnem mieście Krakowe 1832 – 1846 [Text] / T. Gutkowski. — Kraków : [s. n.], 1914. — S. 16, 17.
30. Edicta et mandata universalia Regnis Galiciae et Lodomeriae... — 1791. — S. 68, 69; 1792. — S. 97.
31. Fiszer A. Zakład Narodowy imienia Ossolińskich [Text] / A. Fiszer. — Lwów : [s. n.], 1927. — S. 39.
32. Edicta et mandata universalia Regnis Galiciae et Lodomeriae... — 1790. — S. 13; 1806. — S. 13—23; 1818. — S. 45, 46.
33. Gutkowski T. Cenzura w wolnem mieście Krakowe... — S. 16, 17.
34. Bruchnalski W. Historia Gazety Lwowskiej... — S. 4.

M. Kryshchanovych

**STATE AND LEGAL GROUNDS OF POLITICAL POLICE ACTIVITY
ON UKRAINIANE LANDS DURING HAPSBURG EMPIRE
(END OF XVIII – XIX CENTURIES)**

On the important based on facts material role and place of political police on Ukainiane lands during Ausstriane monarchy in XVIII – XIX centuries are considered. Directions of its activity, as well as connection with political censorship are highlighted.

Key words: public administration, political police, Ukainiane lands, political control, censorship.

УДК 329(477)

В. Лебедюк

ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ В УКРАЇНІ: ВИЗНАЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ТИПУ

Досліджено особливості процесу трансформації організаційного типу політичних партій в Україні. Через запропоновану систему індикаторів пояснено організаційний розвиток політичних партій в Україні.

Ключові слова: політичні партії, партійна організація, партійні типи.

Політичні партії є центральними інституціями в процесі демократизації посткомуністичних країн. Від їх розвитку залежить якість політичної еліти та управлінських рішень, які вона ухвалює. Більше того, бачення інституційних змін відповідатиме розумінню політичною елітою сучасних стандартів демократичного (публічного) врядування. На відміну від багатьох досліджень, які здебільшого вивчають нестійкість нових партій і партійних систем у країнах колишнього соцтабору, ця стаття зосереджує свою увагу на організаційному розвитку політичних партій в Україні. Це пов'язано, передусім із тим, що організація політичної партії, зазвичай, розцінюється як один із найменш відомих аспектів життя партій. Брак порівняльних досліджень із цього ключового питання створює перешкоди у розумінні, які типи партій домінують в Україні в аспекті їх організаційної будови і які мають перспективи розвитку. Ми висуваємо гіпотезу, що політичні партії в Україні, як і в багатьох інших посткомуністичних країнах, що з'являються у період демократизації, мають слабку, залежну від лідера партійну організацію з незначною членською базою.

Серед авторів-дослідників партійних організацій в Україні доцільно назвати таких науковців, як В. Литвин, А. Романюк, М. Обушний, М. Примуш, Ю. Шведа [1]. У їх публікаціях проаналізовані напрацювання західних вчених із цієї проблеми, зокрема: М. Дюверже, Р. Катца і П. Майра, О. Кірчхеймера, Р. Кулі, Р. Міхельса, З. Ньюманна, М. Острогорського, А. Панеб'янка [2]. Спроба пояснити, якого організаційного типу набувають політичні партії в Україні, належить Ю. Шведі [3]. Проте в Україні відчувається нестача досліджень, які б проливали більше світла на організаційний розвиток партій в Україні. Актуальною залишається проблема ідентифікації українських політичних партій в Україні, що з'являються протягом періоду демократизації, щодо їх організаційного типу.

Метою статті є з'ясувати, який тип партій з огляду їх організаційної структури ми спостерігаємо в Україні. Для цього потрібно вирішити такі завдання: 1. Проаналізувати основні напрацювання вчених із проблеми дослідження. 2. Вивчити особливості організаційного розвитку політичних партій в Україні.

Об'єктом аналізу будуть усі політичні партії в Україні. Емпірична основа аналізу включає дані щодо кількості членів, мережі первинних осередків політичних партій і деякі спостереження щодо партійного керівництва. Через брак повної кількісної інформації по Україні щодо запропонованих критеріїв оцінювання використаємо доступну інформацію по Рівненській області.

Незначна увага українських дослідників до організаційної структури політичних партій пояснюється це насамперед тим, що українська теорія політичних партій перебуває в періоді свого становлення, внаслідок чого маємо тільки фрагменти складових елементів цієї теорії [4].

Український дослідник політичних партій Ю. Шведа підкреслює, що політичні організації є малочисельними, мають слабку організаційну структуру й, відповідно, обмежений вплив на суспільство. З огляду на це, на думку автора, в Україні немає кадрових партій (з історичними традиціями), а виявити масові партії досить проблематично [5]. Окрім того, низький рівень соціальної інституалізації корелює із неспроможністю партій до вертикальної і горизонтальної структуризації. Якби політичні партії в Україні реально мали свої організаційні одиниці на місцях і висували найбільш гідних кандидатів у депутати, ми мали б побачити на практиці, як виконуються їх основні функції.

Організаційний тип партії розглядають як складний комплекс взаємоз'язків між структурними компонентами політичної партії [6]. Її організаційну основу становить історична традиція, а внутрішня організаційна структура партії виконує інструментальну функцію: забезпечує досягнення поставлених цілей залежно від політичних умов, у яких розвивається партія. Щоб зрозуміти відмінності між основними організаційними типами політичних партій, звернемось до класичних праць вчених із зазначеної проблематики.

М. Острогорський вважається одним із засновників теорії партійної організації. У своїй праці “Демократія і організація політичних партій” (1902 р.), вчений розкриває механізм функціонування політичних партій і загальні тенденції їх впливу на розвиток демократії. Водночас він був першим дослідником внутрішнього життя партій. До виходу книги М. Острогорського вважалося, що партії здебільшого створюються і діють стихійно у формі політичних клубів, які не оформляються офіційно. На прикладі Англії вчений показав, що, починаючи з розширення виборчого права Актом про реформу 1832 р., масові політичні партії формувалися на базі так званого кокуса – постійної позапарламентської політичної організації, що мала форму закритих зборів партійних лідерів для попереднього вирішення політичних і організаційних питань [7].

Поділ політичних партій на кадрові і масові увів М. Дюверже. Основна відмінність між ними полягає не в їх чисельності, а у відмінності структур [8]. Кадрові партії – це вузькі за своїм складом об'єднання політиків, фінансистів, журналістів й інших представників еліт (так званих “нотаблів”), метою яких є перемога на виборах. Такі партії були характерні для періоду панування обмеженого виборчого права, коли основну масу виборців складали представники середнього класу. В кінці XIX – на початку XX ст. набуває досить широкого розповсюдження інший тип партійної організації – масова партія. Основним стимулом до її виникнення стало надання права голосу широким соціально незахищеним верствам населення, передусім, найманим робітникам. В основу цієї моделі із самого початку була покладена ідеологія, що мала пояснити представникам тієї або іншої соціальної групи людей їх “корінні інтереси”, сформулювати ці інтереси як ідентичність і на цій основі інтегрувати маси до структури колективних політичних дій. Це стало можливим у рамках партій, що охоплювали системою ідеологічної освіти великі маси людей.

Із зазначеного видно, що масові партії були переважно лівими за своєю ідеологічною орієнтацією, хоча схожі структури сформувалися і в деяких

конфесійних і ультраправих партіях. Протягом тривалого періоду часу масові партії співіснували з кадровими, але вже в 20-х рр. XX ст. виявилася їх очевидна організаційна перевага. Тому партії середнього класу також почали займати певну ідеологічну позицію і створювати власну членську базу. М. Дюверже назвав це явище як “інфекцію зліва”, пов’язавши таким чином походження масової організаційної форми партії з лівою ідеологічною орієнтацією [9]. Водночас майбутнє – за масовими партіями. Зрештою, таке бачення М. Дюверже було зрозумілим, оскільки основним чинником, що визначав майбутнє партійної організації, була логіка електорального змагання. Саме вона спонукала партії змінювати свої організаційні структури заради того, щоб зробити себе конкурентноспроможними, наскільки можливо.

Однак у 50-х рр. XX ст., в умовах післявоєнної розбудови Європи розпочалася швидка дезінтеграція організаційної моделі масової партії. Цьому сприяло виникнення “держави загального добробуту”, в якому життєві стандарти робітничого і середнього класу зблизились, спричинивши знецінення ефективних раніше ідеологем. Сама ідея класової конфронтації, що була ядром традиційних соціалістичних ідеологій, втратила свою актуальність. Ідеологія перестала бути основним засобом підтримки організаційної єдності партій. Як наслідок, стабільність масових партій була підірвана.

За таких умов виникла готовність партій пожертвувати ідеологічною гомогенністю заради поширення електоральної бази на ті соціальні прошарки, які раніше голосували за партії середнього класу. Так виник новий організаційний тип партії, що поєднав деякі організаційні характеристики масових партій (переважно масове членство) з ідеологічною гнучкістю. Саме таку партію О. Кірчхеймер ідентифікував як “всеохоплюючу” (catch-all party) або “народну” [10]. Водночас багато кадрових партій на той час сформували організаційні структури схожі до масових, проте ідеологічної жорсткості так і не набули. Тому “всеохоплюючими”, на думку О. Кірчхеймера, стали майже всі партії Західної Європи.

На сьогодні очевидно, що підхід О. Кірчхеймера був ситуаційний і відображав певний історичний момент у розвитку партій і партології. Акцентуючи увагу на партійній ідеології, автор ставить не свідомо завищені вимоги, визнаючи ідеологічно лише таку партію, яка відповідає умовам функціонування масових партій в першій половині XX ст. На нашу думку, демонтаж масової партії не призвів до зникнення ідеології як центрального чинника в електоральному процесі. Таким чином, в минуле пішла саме організаційна модель масової партії, а зовсім не ідеологія як така. В сучасному світі індоктринацією (пропагандою) займаються переважно засоби масової інформації (далі – ЗМІ), а роль членської бази партій у цьому процесі досить скромна. Зрозуміло, якщо членська база зберігається як успадкований ресурс, то партія намагається цей ресурс утримати за собою. Члени партії корисні як найбільш лояльний сегмент електоральної бази, як кадровий резерв для виборних посад тощо.

За своїми основними характеристиками сучасні партії не є масовими. Вони належать до типу, який А. Панеб’ярко запропонував називати “електорально-професійною партією” [11]. У багатьох аспектах цей тип повертається до традиційної моделі кадрової партії, тобто “вузького” об’єднання професіоналів, орієнтованих на досягнення електорального успіху. Однак відмінність полягає переважно в професіоналізмі: якщо в кадровій партії промисловці, журналісти і

адвокати ставали політиками лише на час виборчої кампанії, а потім поверталися до своїх звичайних занять, то “електорально-професійна партія” будується на штаті політичних менеджерів, що постійно діє, з чітким розділенням функцій і висококваліфікованим персоналом.

“Всеохоплююча партія” належить до понять політичної науки, розроблених на основі історично обмежених спостережень за політичним життям західноєвропейських країн. Зрозуміло, що в Центральній та Східній Європі і країнах колишнього Радянського Союзу не було і не могло бути “всеохоплюючих партій” тому, що історичними їх попередниками не були масові партії. Так звані “партії-спадкоємці”, до яких перейшли деякі ресурси раніше правлячих комуністичних партій, включно з частиною їх членської бази, не стали масовими з організаційного боку. У найбільш успішних із таких партій членська база є незначною в порівнянні з розміром електорату, а механізми партійної індоктринації повністю демонтовані. Таким чином, це сучасні “електорально-професійні партії” з деяким історичним флером. У країнах колишнього Радянського Союзу також діють партії, які можна описати як “електорально-професійні”, однак вони відмінні від центрально-східноєвропейських. Наприклад, для угорського або чеського виборця, як засвідчують опитування, відмінності між правими і лівими не менш важливі, аніж для французів або німців [12].

На організаційний розвиток політичних партій в Україні впливає низка чинників, зокрема: сповільнений та нелінійний процес переходу до демократії; слабкість громадянського суспільства; те, що центральну роль у партійному змаганні відіграють ЗМІ як механізм взаємоз’язків із електоратом. Політичні партії за цих умов мають тенденцію бути слабоорганізованими, а переважаючі антипартійні настрої і слабкість організованих соціально-економічних груп створюють додаткові перешкоди організаційній мобілізації. Проте є відмінність в інституалізації партійної організації і вона наявна між “партіями-спадкоємницями”, що успадкували деякі ресурси раніше правлячих комуністичних партій, та рештою політичних партій.

Згідно з внесеними змінами до Закону “Про політичні партії в Україні”, з 6 липня 2005 р. було введено спрощений порядок формування первинних осередків партій. Тобто було запроваджено новий механізм легалізації первинних організацій партій, які не мають статусу юридичної особи. Місцеве управління юстиції, відповідно до законодавства, має видавати довідку про легалізацію первинної організації упродовж трьох годин після прийняття документів [13]. За задумом така норма мала б сприяти поживленню партійного будівництва на місцях, але насправді створення таких партійних осередків, як правило, є штучним, а їх існування – формальним. Тому, ми стверджуємо, що ця норма закону не стимулювала розвиток партійних осередків у районах, містах та селах, а, навпаки, виконувала функцію штучного створення образу масових партій, особливо напередодні виборів.

Для прикладу розглянемо ситуацію, яка склалася в Рівненській області, стосовно розвитку партійних організацій на місцях. Кількість партій, які мали зареєстровані організації в усіх районах та містах у 2006 р. у порівнянні з попередніми виборами 2002 р. збільшилася в 1,7 раза (рис. 1).

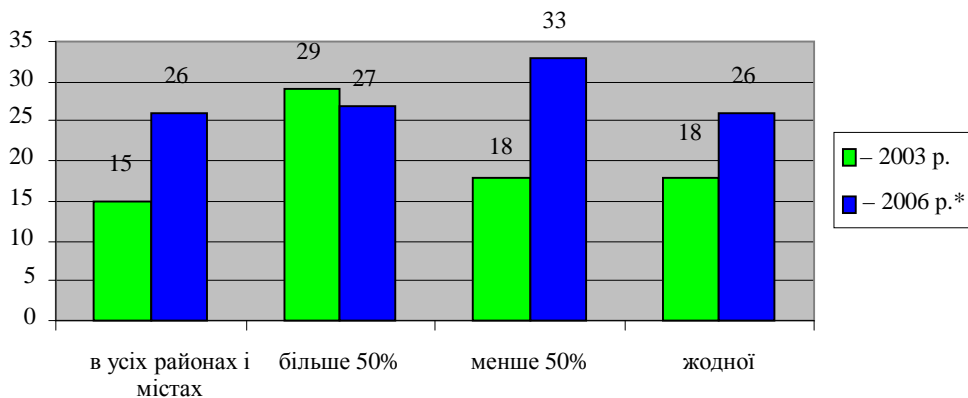


Рис. 1. Кількість обласних організацій партій, що мають зареєстровані організації в усіх районах і містах**

Примітки:

1. В усіх районах і містах – мають зареєстровані організації в усіх районах та містах.
2. Більше 50% – мають зареєстровані організації в понад 50% районах і містах.
3. Менше 50% – мають зареєстровані організації в понад 50% районах і містах.
4. Жодної – не мають зареєстрованої жодної районної чи міської організації.

Кількість партій, які мають зареєстровані організації в менш як 50% районах і містах значно зростає (з 18 у 2003 р. до 33 на час виборів 2006 року), чого не можна сказати про партії, що мають зареєстровані організації понад 50% районах і містах. Це свідчить про наше припущення про формальність процесу розбудови партійних організацій на місцях справджується, оскільки партії намагаються презентувати масовими, не розбудовуючи в реальності свою організаційну мережу. Необхідно зауважити, що з політичного поля зникли як повноцінні суб'єкти ті політичні сили, які свого часу були основними лобістами прийняття пропорційної виборчої системи, а саме: Рух та Комуністична партія України. Це сталося тому, що вони розраховували на сталу ідеологічну електоральну базу і розвинену мережу партійних осередків. Проте реальності сучасного суспільно-політичного життя підпорядковуються іншим закономірностям, які обумовлені розвитком інформаційних технологій та застосуванням новітніх виборчих технологій.

Свою чергою, кількість членів осередків політичних партій центриського спрямування у порівнянні з попередніми парламентськими виборами 2002 р. зростає у 1,6 рази, водночас перевищуючи кількість членів усіх опозиційних сил області у 2 рази. Кількість членів партій правої ідеології зростає у 2 рази, чого не можна простежити щодо решти партій центриського та лівого спрямування (лише у 1,4 рази). Усього в області формально налічується майже 128 тис. членів усіх партій, що становить 14,9% від загальної кількості виборців (табл. 1), тоді як у межах країни лише 2,5% – 3% .

* Станом на 31 березня 2006 року.

** Діаграма сформована на основі даних поточного архіву відділу внутрішньої політики Рівненської обласної державної адміністрації.

Таблиця 1.1

Динаміка зростання кількості та чисельності обласних осередків політичних партій на Рівненщині в період 2002 – 2006 рр.*

Ідеологічне спрямування партій	На час виборів 2002 р.	На час виборів 2006 р.	На час виборів 2002 р.	На час виборів 2006 р.
	Кількість місцевих осередків політичних партій		Чисельність членів місцевих осередків політичних партій	
Лівого спрямування	4	6	1255	1764
Лівочентристського спрямування	11	13	5079	7540
Центристського спрямування	31	49	54241	84712
Правоцентристського спрямування	12	30	12105	23408
Правого спрямування	8	14	5018	10715
Всього	66	112	77298	128139

Примітка: Таблиця сформована на основі даних поточного архіву Рівненського обласного управління юстиції.

Таким чином, партії мають свій усталений електорат, кількість якого постійно коливається залежно від реагування партії на події як всеукраїнського, так і місцевого спрямування.

Вище описана ситуація свідчить про те, що політичні партії в Україні переважно творилися “згори” – зсередини Парламенту або радянською політичною елітою – і тому зазнають значних труднощів у вербуванні членів. До того ж, навіть на парламентському рівні їхні фракції є непостійними, а відмінності в поглядах (або прості амбіції) серед членів часто призводять до розколів у фракціях і, відповідно, організаційних структур партій. Єдиним винятком є дисциплінована фракція комуністів. Окрім того, партії правочентристського спрямування більше залежать від пожертвувань ділових груп, аніж партії лівого спрямування. Вони також мають менш складну організаційну структуру, менше членів і залежать більше від харизматичних лідерів із відносно невеликою автономією членів парламенту. Мета лідерів – сконцентрувати ресурси на проведенні виборчої кампанії, а не на вибудовуванні організації.

Побуває думка, що партії, які не залежать від членів як основного джерела фінансових ресурсів, швидше покладатимуться на державне фінансування [14]. Однак це припущення не підтверджується в Україні, оскільки фінансово-промислові групи з самого початку організаційного розвитку партій є їх основними донорами. Також ЗМІ забезпечують ефективніший канал комунікації між партією і електоратом, аніж розвинена партійна організація. Очевидним результатом цього процесу є посилення позицій верхніх ешелонів партії, особливо тих членів партії, що займають пости в Уряді.

Загалом, конкуренція політичних еліт в Україні організована навколо особистих мереж і потенційних ресурсів впливу, створених індивідуальними акторами. Іноді ця конкуренція переноситься у сферу політичних партій, але вона не

похідна від партій. Політичні партії відіграють відносно периферійну роль у структуризації політичної конкуренції в Україні. Іншими словами, для політичних діячів партії стають механізмом ідентифікації поточних союзників і є, водночас, засобами узаконення ролі лідерства політичних акторів, які не займають високих державних позицій. Їх також розглядають як засіб торгівлі у боротьбі за політичну владу, яку своєю чергою використовують для отримання особистих вигод.

Висновки

Отож, на тлі моделей політичних партій у країнах сталої демократії Україна виділяється великою архаїчністю існуючих партійних структур, і настанов щодо їх творення. Відповідно до основних параметрів партії, що сформувалися в 90-х рр. ХХ ст., вони майже точно відтворювали традиційну модель кадрової партії. Це були групи “нотаблів”, що об’єднувалися для участі у виборчій кампанії, і, як правило, були менш активними у проміжках між виборами. Більш того, на відміну від західноєвропейських кадрових партій, в українському різновиді такі формування не володіли навіть мінімальною організаційною стійкістю, повністю перебудовуючись до кожної нової виборчої кампанії. Відсутність професіоналізації українських партій значною мірою була обумовлена доступністю комерційного політичного консалтингу, тобто послуг так званих “політтехнологів”. Найняти їх на час виборчої кампанії було вигідніше, аніж постійно підтримувати професійний апарат. Окрім того, членська база більшості партій залишається фіктивною, а електоральна підтримка базується на особистій популярності лідерів партій, адміністративних засобах (у випадку, коли партія стає “партією влади”), а також на “заграваннях” із матеріально незабезпеченими верствами населення. Після “помаранчевої революції” можна було спостерігати еволюцію політичних партій в напрямку сучасних “електорально-професійних”, проте цей процес швидко зупинився. Для успішної трансформації в новий організаційний тип політичним партіям в Україні необхідно виробити засоби електоральної мобілізації альтернативні персоналізму і адміністративному тиску, одним із яких є ідеологія.

Література

1. Литвин В. Феномен партії / В. Литвин // Віче [Текст]. — 1992. — № 6. — С. 25—27; Обушний М. Партологія [Текст] : навч. посіб. / М. Обушний, М. Примуш, Ю. Шведа ; за ред. Обушний М. — К. : Арістей, 2006. — С. 175, 176; Романюк А. Партії та електоральна політика [Текст] / А. Романюк, Ю. Шведа. — Львів : Астролябія, 2005. — С. 69—71.
2. Дюверже М. Политические партии [Текст] / М. Дюверже ; пер. с фр. Л. А. Зиминой. — М. : Акад. проект, 2000. — 558 с.; Katz R. S. Changing Models of Party Organization and Party Democracy / Richard S. Katz and Mair Peter // Party Politics [Text]. — 1995. — № 1. — P. 5—28; Kirchheimer O. The catch-all party / Otto Kirchheimer // The west European party system [Text] / by P. Mair. — Oxford : Oxford university press, 1990. — 364 p.; Koole R. Cadre, Catch-all or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party / Ruud Koole // Party Politics [Text]. — 1996. — № 2. — P. 512; Michels R. Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy [Text] / R. Michels. — N.-Y. : [s. n.], 1966; Neumann S. The party of democratic integration / Sigmund Neumann // The west European party system / by P. Mair. — Oxford : Oxford university press., 1990. — 364 p.; Острогорский М. Демократия и политические партии [Текст] / М. Острогорский. — М. : РОССПЭН,

1997. — 640 с.; Panebianco Angelo. Political Parties: Organization and Power [Text] / A. Panebianco. — Cambridge ; N.-Y. : Cambridge University press, 1988. — P. 228.

3. Шведа Ю. Партії та партійна система України [Текст] : навч. посіб. / Юрій Шведа. — Львів : ЦПД ЛНУ ім. І. Франка, 2001. — 132 с.

4. Шведа Ю. Стан розвитку теорії політичних партій та партійних систем в Україні / Юрій Шведа // Вісник Львівського університету [Текст]. — Львів : [б. в.], 2003. — С. 374. — Вип. 5. — (Серія “Філософські науки”).

5. Шведа Ю. Партії та партійна система України... — С. 41, 42.

6. Шведа Ю. Політичні партії [Текст] : енциклоп. словн. / Юрій Шведа. — Львів : Астролябія, 2005. — С. 241.

7. Строгогорский М. Демократия и политические партии... — С. 84, 85.

8. Дюверже М. Политические партии... — С. 116.

9. Там же. — С. 187.

10. Kirchheimer O. The catch-all party... — P. 57.

11. Panebianco A. Political Parties: Organization and Power... — P. 228.

12. Kopecky Petr. Developing Party Organizations in East-Central Europe: What Type of Party is Likely to Emerge? / Petr Kopecky // Party Politics [Text]. — 1995. — Vol. 1. — № 4. — P. 517.

13. Про політичні партії в Україні [Електронний ресурс] : Закон України // Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2365-14>.

14. Wilson A and Birch S. Political parties in Ukraine. Virtual and / Andrew Wilson and Sarah Birch // Party politics in new democracies [Text] / ed. by Paul Webb and Stephen White. — Oxford : Oxford university press, 2007. — P. 78.

V. Lebedyuk

POLITICAL PARTIES IN UKRAINE: DEFINITION OF ORGANIZATIONAL TYPE

The peculiarities of transformational process of organizational type of political parties in Ukraine are considered. Through suggested system of indicators the organizational development of political parties in Ukraine are explained.

Key words: political parties, party organization, party types.

УДК 343.211.3(437.1/2)

Л. Новак-Каляєва

ЧЕСЬКА ПРАКТИКА ПРАВОЗАХИСТУ В УМОВАХ ІНОЗЕМНОГО ПАНУВАННЯ: ДО ДВАДЦЯТИРІЧЧЯ “ОКСАМИТОВОЇ РЕВОЛЮЦІЇ”

Проаналізовано діяльність чеської демократичної опозиції 1968 – 1989 рр. з огляду завдань державотворення та політичного плюралізму. Визначено основні періоди та характерні риси чеського досвіду опору режиму “нормалізації” та своєрідності тактики правозахисту наприкінці 80-х рр. ХХ ст., зокрема з огляду на 20-річчя подій, які в історії Європи залишилися як “оксамитова революція”.

Ключові слова: правозахисний рух, “Хартія-77”, “оксамитова революція”.

Події двадцятирічної давнини в країнах Центральної та Східної Європи, що призвели до кардинальних змін політичної карти світу в результаті краху системи радянського політичного диктату в цьому європейському регіоні, не втратили актуальності для дослідників і широкого загалу, для представників старшого покоління та для молоді. Європейська громадськість відзначає двадцятилітній ювілей “оксамитової революції” 1989 р. у Чехословаччині зверненням до цілого комплексу проблематики, пов’язаної з практикою опору недемократичним режимам та тактикою правозахисту в умовах іноземного панування.

Значну увагу означеним проблемам приділяють вітчизняні дослідники, зокрема Р. Постоловський, М. Кріль, І. Вовканич, А. Слесаренко. Прагненням подолати фрагментарність викладу і зосередження на фактології та здійснити цілісний аналіз історичних процесів означеного періоду характеризуються дослідження російських авторів, присвячені новітній політичній історії Чехії, зокрема роботи Э. Задорожнюк, Ю. Щербакової, Л. Леонової, Ю. Новопашина, В. Волкова. Серед європейських авторів, які присвятили увагу революційним подіям 1989 р. у Чехословаччині М. Сіммонс, Й. Кін, Т. Еш. Новітні дослідження чеських авторів Й. Мечиржа, П. Плацака, П. Гавліка, М. Стоніша, Й. Свободи, М. Долейшего, Р. Кучери, О. Крейчі та багатьох інших свідчать про намагання проаналізувати події двадцятилітньої давнини без зайвої емоційності, з огляду завдань державотворення та політичного плюралізму.

Метою статті є визначення періодизації та характерних рис чеського досвіду опору режиму “нормалізації” та своєрідності тактики правозахисту в кінці 80-х рр. ХХ ст., зокрема з огляду на 20-річчя подій, які в історії Європи залишилися як “оксамитова революція”.

Інтервенція військ Організація Варшавського договору (далі – ОВД) у Чехословаччину в серпні 1968 р. зумовила встановлення в країні прорадянського партійно-бюрократичного режиму “нормалізації”, який набрав рис тоталітарного. Формування опозиції в умовах обмеження прав і свобод громадян залежно від їх лояльного ставлення до влади було закономірним. Перший етап “нормалізації”, який почався у 1969 р. обранням Г. Гусака на посаду Генерального секретаря ЦК Комуністична партія Чехословаччини (далі – КПЧ) і закінчився судовими процесами

1972 р. над діячами політичної опозиції, був визначений ідеологами режиму як “період захоплення та утримання влади”.

Протягом цього періоду опір радянському диктату та іноземній військовій присутності перемістився від практичної більшості чехословацького суспільства, що було характерно для періоду “Празької весни”, до опозиції, яка поступово перейшла на нелегальне становище і була розпорошена на ряд невеликих груп. Ключову роль в опозиційному русі цього періоду відігравали екскомуністи, репресіями режиму позбавлені соціального статусу та можливості діяти легально. Метою своєї діяльності вони вважали боротьбу за відновлення курсу “Празької весни” за реформування та удосконалення соціалізму, проти діючого керівництва КПЧ. Тому найбільш жорстокі заходи органів державної безпеки були скеровані саме проти екскомуністів як політичної опозиції. Опозиційний рух 1969 – 1972 рр. практично не впливав на політичну ситуацію в країні, на встановлення і розвиток режиму “нормалізації”, але свідчив про існування опору.

Політичні судові процеси 1972 р. стали органічною частиною репресивних заходів режиму “нормалізації”, які припинили і унеможливили будь-яку легальну політичну діяльність представників колишнього реформаторського крила КПЧ і на довгий час позбавили їх участі у політичному та суспільному житті країни. Екскомуністи перестали відігравати керівну роль в опозиції, а вакуум, який утворився внаслідок їх відходу з політичної сцени, почали заповнювати представники інших верств населення, передусім, представники наукової та творчої інтелігенції, інтелектуали-дисиденти.

Зміна носіїв опору обумовила також і зміну програмних засад опозиції. На чільне місце вийшли проблеми захисту громадянських прав та прав людини в умовах тоталітарного режиму. Опозиційний рух на наступному етапі початку 70-х – середини 80-х рр. XX ст. втратив свою політизованість, тому що йшлося вже не про усунення керівництва Г. Гусака, а про налагодження хоча б діалогу з владою.

Правозахисний рух у чеських землях, уособленням якого стала вільна громадянська ініціатива “Хартія 77”, був єдиною можливістю опору режимові. Успіхи економічного розвитку Чехословаччини, які, хоча і були кон’юнктурними, на той період досягли найвищого рівня; активна реалізація урядом соціальних програм, а також постійний ідеологічний тиск, здійснюваний КПЧ у духовному житті, різко знизили громадську активність населення. Опозиційність суспільства середини 70-х рр. XX ст. проявлялась майже виключно у діяльності “самвидаву” і до певної міри андеграунду.

Найбільш послідовними у проявах інакодумства були представники інтелігенції, особливо творчої та наукової, найбільш авторитетні з яких виступили засновниками та першими керівниками “Хартії 77”. Колектив речників, які взяли на себе обов’язок виступати публічно від імені всіх, хто підписав Декларацію “Хартії 77”, і виконувати повний обсяг поточної роботи, постійно поповнювався найбільш відомим і поважними особами, що сприяло авторитетові ініціативи “Хартія 77” на батьківщині і за кордоном.

Ідеологія та програмні засади “Хартії 77” стали проявом новітньої екзистенціальної філософії, в якій проблеми внутрішньої свободи, розуміння істинності та ідентичності людини і народу займали чільне місце. У програмних документах “Хартії 77”, у творчій спадщині її діячів були сформульовані підвалини “неполітичної політики”, яка закликала людей “до життя в правді”, пропонувала прагнути і добиватися відповідності внутрішніх переконань із зовнішніми проявами,

що в умовах тоталітарного режиму означало виражений конфлікт із владою. До такої перспективи широкі кола співгромадян кінця 70-х рр. були явно не готові. Теоретичні підвалини “Хартії” сприймалися пересічними громадянами здебільшого як ідеалістичні, чим переважно пояснюється її малочисельність та ізольованість.

На нашу думку, ініціатива “Хартія 77” була елітарним утворенням, хоча діяльність її і була спрямована на більшість населення країни. Однак ця спрямованість була дещо декларативною, з огляду на те, що навіть у спрощеній формі філософія “Хартії 77” була зрозумілою лише обмеженому колу освічених людей. Попри замкненість та малочисельність “Хартії 77” її значення не можна недооцінювати. В умовах тоталітарного режиму, послідовного ідеологічного тиску і репресій проти інакодумців, проголошення “Хартії 77” було актом громадянської мужності, тим більше, що офіційна комуністична пропаганда намагалась скомпрометувати діячів “Хартії 77”, замовчувати її діяльність, щоб не залишити можливостей для поширення її ідей та документів серед населення. Проблема обструкції у вітчизняних засобах масової інформації частково вирішувалась завдяки міжнародним зв'язкам і авторитетові “хартистів” на міжнародній арені, який у 80-х рр. XX ст. був значно вищим, ніж на батьківщині. Характерним був також “столичний” тип осередків “Хартії 77”. Особи, які підписом під Декларацією “Хартії 77” висловили свою громадянську позицію, проживали у різних містах країни, однак головним центром теоретичного і практичного імпульсування був осередок у Празі, вплив якого поширювався на чеські землі та Моравію, охоплюючи окремих прихильників у Словаччині. Найбільшим після Праги і до 1988 р. єдиним крім неї, було представництво “хартистів” у Брно, де світоглядні позиції та діяльність “хартистів” відрізнялась своєрідністю в теорії і радикальністю на практиці. Вони більше уваги приділяли питанням свободи совісті, що, можливо, пояснюється близькістю словацького дисенту, який належав здебільшого до католицького та протестантського (євангелістського) опору. В Оставі, Оломоуці та інших менших містах країни до 1988 р. осередків “Хартії 77” не існувало, хоча були поодинокі особи, які підписали Декларацію “Хартії 77” і у практичній діяльності приєднувались до празького або до брненського представництва.

Після виникнення “Хартії 77” опозиційний рух у чеських землях зосередився навколо неї. Діяльність “Хартії 77” стала поштовхом для створення наступних громадянських ініціатив, але поширити вплив на значні кола громадськості на межі 70 – 80-х рр. XX ст. “Хартія 77” так і не змогла.

Друга половина 80-х рр. XX ст. стала добою формування передумов кардинальних суспільних змін у Чехословаччині. Прихід до влади у СРСР М. Горбачова у 1985 р., початок “перебудови” у Радянському Союзі та перемога “нового політичного мислення” на міжнародній арені суттєво вплинули на ситуацію у Чехословаччині. З відмовою СРСР від політики диктату і опіки щодо країн-сателітів у Східній та Центральній Європі партійно-бюрократична верхівка Чехословаччини втратила підтримку ззовні.

Стагнація виробництва і падіння життєвого рівня населення вимагали від партійного і державного керівництва країни негайних заходів щодо реформування економічної та політичної системи, але керівництво КПЧ виявилось нездатним на конструктивні заходи. Наслідком неспроможності та бездіяльності партійно-бюрократичної верхівки стала дискредитація КПЧ серед рядових членів партії і втрата довіри більшості громадян. Послаблення режиму сприяло поширенню впливу

опозиційних структур, посиленню громадянської активності населення, його політизації.

Протягом другої половини 80-х рр. ХХ ст. у чеських землях сформувався досить потужний опозиційний рух, який, хоча і не був внутрішньо об'єднаним, консолідував значну частину соціально активного населення для вирішення важливих проблем чеського суспільства. Опозиційні структури, що виникли у цей період, охоплювали представників багатьох верств населення, зокрема творчої та наукової інтелігенції, молодь, особливо студентську та старшокласників.

Найбільш авторитетною серед опозиційних угруповань залишалась вільна громадянська ініціатива "Хартія 77", навколо якої було створено цілу низку опозиційних організацій, що розширили спектр її дій. На порядок денний стали політичні питання, зокрема створення політичних партій. Трансформувалися відповідно до нових політичних вимог завдання та методи роботи згаданої хартії. Збільшилась кількість осіб, які не тільки підписали "Хартію 77", але і брали в її діяльності активну участь.

Помітним явищем суспільно-політичного життя цього періоду стали молодіжні організації. Важливою рисою молодіжного опозиційного руху цього періоду було те, що молодь своєрідними засобами виявляла своє негативне ставлення до пануючого прорадянського режиму "нормалізації". Молодіжні опозиційні групи в програмних заявах порушили питання відновлення державного суверенітету, зміни влади, демократизації суспільного життя, що свідчило про активні позиції та готовність молоді їх обстоювати. Вони діяли автономно і були найбільш радикальною частиною опозиційних сил. Найважливішими завданнями вони вважали реалізацію національних інтересів чехів та словаків, побудову громадянського суспільства на основі демократії та забезпечення невід'ємних прав людини.

У практичній діяльності опозиційні групи перейшли до заходів, метою яких була активізація громадянської позиції населення, консолідація всього суспільства для вирішення найважливіших проблем, зокрема відновлення суверенітету країни, демократизації всіх сфер життя, оздоровлення економіки, захисту навколишнього середовища тощо.

Однак, на нашу думку, громадський рух другої половини 80-х рр. ХХ ст. формувався переважно на індивідуальній основі, враховуючи особисте почуття громадянського обов'язку кожної людини. Опозиція надавала громадському рухові імпульсу, умотивовувала його, визначала місце та час громадських акцій. Масові заходи опозиції, як правило, проводились на честь подій, що мали яскраво виражене патріотичне спрямування. Тобто, для більшості демонстрантів участь у цих заходах була не так виявом підтримки опозиції, як можливістю в такий спосіб проявити свій патріотизм. Дві течії суспільного руху, громадський і дисидентський до 1988 р. діяли паралельно. Дисиденти існували тоді ще окремо, над загальним. Вимогою, яка поєднала дисидентів і широку громадськість, була, як ми вважаємо, вимога відновлення державного суверенітету країни.

Різні опозиційні групи по-різному ставилися до організації масштабних акцій із залученням великої кількості людей. Із цього приводу в чеському опозиційному русі існувало два погляди. Частина дисидентів вважала, що опозиція повинна організувати та очолити громадськість для активної боротьби з режимом. Інші твердили, що обов'язок опозиції діяти в межах закону, стримувати революційні пориви мас [1]. Як це не парадоксально, з огляду на політизацію громадськості, у

середовищі дисидентів переімг другий напрямок. Об'єднала прихильників і противників масових публічних заходів підготовка демонстрації 21 серпня 1989 р., присвяченої 21-й річниці інтервенції військ Організації Варшавського договору на територію Чехословаччини у 1968 р. 9 серпня 1989 р. Демократична Ініціатива, “Рух громадянської свободи” та “Товариство Т. Г. Масарика” видали спільне “Звернення“, в якому висловили негативне ставлення до акту військової інтервенції у серпні 1968 р., що припинила демократичний розвиток і зумовила встановлення тоталітарного режиму в країні.

Автори вважали усунення режиму “нормалізації” єдиною умовою реалізації громадянських прав в Чехословаччині. Вони підкреслили: “Вирішення проблем не можна залишити на власний розсуд людей, які довели країну до кризового становища”. Представники опозиції підкреслили, що вони виступають за ненасильницький, мирний шлях до демократичного суспільства проти ненависті та пропаганди реваншу. Заклик до діалогу вони вважали “рукою, поданою всім, хто не втратив відчуття відповідальності за долю своєї країни” [2].

У цьому документі автори звернулися до співгромадян із закликом виявити свою позицію способом, який відповідає Конституції ЧССР та іншим законам, і бути 21 серпня в центрі Праги та в пішохідних зонах інших міст і прогулюватись так, щоб не порушити руху транспорту і громадського порядку. Цей громадянський прояв повинен був продовжуватись одну годину і закінчитись двома хвилинами тиші. Представники організаторів акції повідомили державні установи про свої наміри.

Пропозиція участі в демонстрації, на думку представників опозиції, була запрошенням до роздумів про права людини, демократію, розквіт господарства та соціальну справедливість. Цей захід повинен був схилити владні структури до діалогу з громадськістю. 14 серпня до підготовки акції приєднався В. Гавел, який в ефірі радіостанції “Вільна Європа” звернувся до громадськості з міркуваннями щодо форм громадянського прояву взагалі і до демонстрації зокрема. Він посилався на численні листи простих людей з проханням висловити свою позицію щодо запланованої на 21 серпня демонстрації опозиційних сил.

В. Гавел висловив своє ставлення до демонстрації, як форми громадянського прояву, наголосивши: “Великий виступ на вулицях, наскільки б мирним він не був, завжди є заходом крайнім, тою формою прояву громадянської позиції, яку громадськість використовує у надзвичайній ситуації, яка ще не настала. Інші, менш конфронтаційні засоби вияву громадської думки на сьогодні ще далеко не вичерпані і для них в нових умовах відкриваються великі можливості” [3]. В. Гавел запропонував надалі брати участь в акціях збору підписів, зокрема, під петицією “Де кілька фраз” і прямо заявив, що він побоюється провокацій з боку влади.

Організатори демонстрації не сприйняли аргументи В. Гавела про реальні перспективи щодо можливої спровокованої владою конфронтації в ході демонстрації. У “Зверненні” від 18 серпня 1989 р. вони не відкидали можливості конфронтації, але висловили небажання нагнітати страх та паніку серед співгромадян і завчасно виявляти слабкість перед органами влади [4].

У такому ж дусі стосовно серпневих приготувань висловився і відомий письменник, “хартист” З. Урбанек: “Альтернативою демонстрації я вважаю самоврядні об'єднання супротивників нинішнього режиму. Після п'ятдесяти років деструкції систематичного мислення і мовлення дусі демократизму існує необхідність цей демократизм оновити. Гаслами і мужнім фізичними опором цього добитися неможливо. Може настати ситуація, коли інакше не можна, але основним

засобом опору проти централізму може і повинна бути проста, розумна і своєчасна зброя демократичної дискусії та інтелектуальні, моральні переваги над гнобителями” [5].

До негативної оцінки масштабних виступів громадськості приєднався активний діяч “Хартії 77”, публіцист Л. Вацулік, аргументуючи свою позицію тим, що на демонстрації ходить досить мало людей і малим драгуванням вони тільки провокують поліцейські сили до активних репресивних дій. Він із жалем констатував залежність дисидентів від ступеню незадоволення трудящих мас умовами життя, називаючи робітників найконсервативнішою верствою суспільства, яку примусити до дій може тільки голод. Таким чином, позицію дисидентів, які пропонували замість загальної мобілізації самоорганізацію, Л. Вацулік вважав більш доцільною [6].

Демонстрація відбулась без очікуваних провокацій з боку влади. Неоднозначною була оцінка демонстрації 21 серпня 1989 р. після її закінчення. Демонстрація 21 серпня, на думку активістів “Демократичної Ініціативи”, була спробою переходу демократичної громадськості до нової фази своєї діяльності.

На новому етапі розвитку громадської активності вирішального значення набуло об’єднання незалежних ініціатив [7]. В. Гавел рекомендував опозиції скерувати свої зусилля на підготовку власних пропозицій нової конституції і поширення їх серед широкого загалу. Власне таким мирним засобом тиску громадськості на владу В. Гавел віддавав перевагу. Метою, до якої треба прагнути, він вважав діалог із режимом, а це вимагало ретельної підготовки [8].

Вивченню настроїв широкого загалу присвячені проведені в цей період дослідження громадської думки, результати яких є досить неоднозначними. Зокрема, 50% опитаних вважали демонстрації цілком виправданим засобом висловлення протесту, але 35% – погодилися із заходами органів безпеки; 15% – обурились втручанням силових структур, а 21% опитаних виступили за можливість використовувати інші методи висловлення своєї громадянської позиції [9].

Відповідальність дисидентів за свої позиції та висловлювання в цих умовах значно зросла, хоча програми і заходи незалежних ініціатив ще не обумовлювали їх дійсного впливу на розвиток суспільно-політичної ситуації в країні. Досить важко визначити кількість громадян, які брали участь в акціях опозиції саме під впливом окремих опозиційних груп, як важко і визначити коло читачів часописів “самвидаву”.

Чеська дослідниця Я. Поссетова, яка спеціально займалася питаннями впливу нелегальної літератури на громадськість протягом всього періоду “нормалізації” констатувала, що аргументовані дані про значний тираж “самвидаву” попадалися їй дуже рідко [10]. М. Отагал підкреслив, що дослідники до сьогодні виявляють обережність у підрахунках і висловлюваннях стосовно дійсного кола людей, погляди і позиції яких сформувалися під впливом “самвидаву” та дисидентських груп [11].

Вирішальну роль у популяризації ідей та діяльності опозиційних осередків відіграли закордонні радіостанції “Голос Америки”, “BBC”, “Вільна Європа”, особливо в кінці 80-х рр. XX ст. Саме за посередництвом цих засобів масової інформації широка громадськість довідувалась про існування та цілі незалежних ініціатив. На думку багатьох пересічних громадян, без допомоги західних радіостанцій дисиденти залишалися б в ізоляції до листопада 1989 р. [12].

Про вплив дисидентів на громадськість із більшою достовірністю свідчать підрахунки підписів під різними петиціями та зверненнями до влади,

організованими дисидентами, та участь у демонстраціях. Дослідження О. Крейчі свідчать, що влітку 1989 р. загалом по країні діяльність опозиції схвалили 19% опитаних, не схвалили – 29%. Кількість схвальних відповідей була в чеських землях більша, ніж у словацьких серед вікової категорії 30 – 40 років. Серед працюючих, студентів та учнів осіб, які підтримували опозицію, було більше: погодились із дисидентами 36% опитаних студентів і викладачів вищих навчальних закладів. Із діями опозиції погодились 10% членів і 15% функціонерів КПЧ [13]. Опитування не порушувало питання про причини згоди або незгоди громадян з опозицією.

Найбільшого розголосу діяльність опозиції одержала в молодіжному, зокрема студентському середовищі, хоча для оптимістичних висновків щодо впливу саме дисидентів на молодіжну аудиторію цифри, на нашу думку, видаються не досить значними. Молодіжний рух більшою мірою був самодостатнім. Виявляючи повагу представникам “традиційної опозиції” – дисидентам, молодіжні організації діяли автономно і здебільшого приєднувалися до тих акцій дисидентів, які мали патріотичне спрямування. Отже, про діяльність опозиції суспільство знало, але про поєднання опозиції з широкими колами громадян, незадоволених панівним режимом, ще не йшлося. Суспільство ще коливалось в оцінці дій опозиції та їх наслідків. Активізацію громадськості та виявлення симпатій до опозиційних заходів, можливо, необхідно віднести до загальної революціонізації суспільно-політичного життя в країні на фоні змін на міжнародній арені та внутрішньої лібералізації режиму. Дані про схвалення діяльності опозиції членами компартії та працівниками партапарату, як ми вважаємо, свідчать, що в КПЧ були особи, які тверезо оцінювали ситуацію і погоджувались із тими діями опозиції, правота яких була незаперечною і які не загрожували основам існування режиму.

Таким чином, суттєву роль у розвитку суспільно-політичної ситуації цього періоду в чеських землях відіграла зміна тактики опозиційних сил. Вони перейшли до організації масових заходів анти тоталітарного спрямування. Кількість громадян, задіяних в акціях опозиції, свідчить про те, що опозиційні структури у цей період вийшли з ізоляції і очолили громадськість у виступах проти режиму.

На перебіг подій у Чехословаччині безумовно вплинули події в Польщі і Угорщині, де “круглі столи” відіграли важливу роль у вирішенні суспільних проблем. Однак позиції влади у Чехословаччині істотно відрізнялись від позицій офіційних владних структур в інших порівняльних країнах. Чехословацьке партійне керівництво опинилося в умовах повного внутрішнього та зовнішнього вакууму, втратило вплив на розгортання подій. КПЧ не відіграла істотної ролі у суспільному діалогові, тому що не мала місця за “круглим столом”.

На межі 80 – 90-х рр. ХХ ст. опозиційні сили, дисидентський рух здобули значний вплив і авторитет серед громадськості. Під тиском мас вони взяли на себе відповідальність за долю батьківщини, усунувши від влади представників режиму “нормалізації” і очоливши країну у здійсненні демократичних перетворень.

Таким чином, чеська опозиція відіграла значну роль у подоланні суспільно-політичної кризи 1988 – 1989 рр. та в “оксамитній революції” загалом. Однак, на нашу думку, усунення режиму “нормалізації” та перемога демократичних сил на виборах 1989 – 1990 рр. переважно були результатом патріотичного революційного підйому мас на фоні кризи влади та сприятливої міжнародної ситуації – загального краху тоталітаризму у країнах Центральної та Східної Європи.

Літэратура

1. Hlušíčková R. Čas Demokratické iniciativy [Tekst] : sbor. dokum. / R. Hlušíčková, M. Otáhal. — Praha : OK Centrum, 1993. — 594 s.
2. Ibid. — 594 s.
3. Ibid. — 594 s.
4. Tůma O. Veřejná hromadná vystoupení opozice před 17 listopadem / O. Tůma // Sociologické aktuality. — 1992. — Č. 9. — S. 29—44.
5. Urbánek Z. Omluva a doplněk ve věci demonstraci / Z. Urbánek // Lidové noviny [Tekst]. — 1989. — Č. 6. — S. 4.
6. Vaculík L. Poučení z krize / L. Vaculík // Lidové noviny [Tekst]. — 1989. — Č. 9. — S. 8.
7. Hlušíčková R. Čas Demokratické iniciativy... — 594 s.
8. Otáhal M. Opozice. Moc. Společnost. Příspěvek k dějinám “normalizace” [Tekst] / M. Otáhal. — Praha : MAXDORF, 1994. — 123 s.
9. Krejčí O. Proč ? / O. Krejčí // Tvorba [Tekst]. — 1991. — Č. 9. — S. 4—15.
10. Possetová J. Česká samizdatová periodika 1968 – 1988 / J. Possetová // Česká literatura [Tekst]. — 1991. — Č. 39. — S. 353—374.
11. Otáhal M. Opozice. Moc. Společnost... — 123 s.
12. Deníki A. Blahutove z roku 1985 až 1989 / A. Deníki // Особистий архів автора.
13. Krejčí O. Proč ? ... — Č. 9. — S. 4—15.

L. Novak-Kalyayeva

CZECH PRACTICE OF LEGAL PROTECTION IN THE CONDITIONS OF FOREIGN PREVALENCE: TO THE 20TH ANNIVERSARY OF “VELVET REVOLUTION”

From the point of view of state formation and political pluralism the activities of Czech democratic opposition in 1969 – 1989 are analyzed in the article, main periods and characteristic features of Czech experience of the resistance to the “normalization” regime and the peculiarity of legal protection tactics at the end of 1980s, in particular, in connection with the 20th anniversary of the events that remained in the history of Europe as “Velvet Revolution”, are defined.

Key words: legal protection movement, “Charter-77”, “velvet Revolution”.

УДК 351:06.048.2(477)

В. Рєзнік

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ СТРАТЕГІЧНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто тему участі громадськості у здійсненні стратегічного державного управління, порушено актуальні для українського суспільства проблеми, пов'язані із забезпеченням розбудови державності в Україні на засадах реальної демократії, її невідворотності та розвитку, а також удосконалення механізмів вироблення державних стратегій за певними галузями господарського та соціального розвитку. Визначено зміст, роль та перспективні напрями удосконалення форм і методів діяльності громадських об'єднань та організацій щодо їх участі у здійсненні стратегічного державного управління та взаємодії з державно-управлінськими органами в системі вироблення, прийняття та реалізації відповідних стратегічних рішень стосовно соціально-економічного розвитку держави на шляху демократичних трансформацій вітчизняного суспільства.

Ключові слова: громадськість, стратегічне державне управління, громадські об'єднання.

У непростих процесах становлення молодієї Української держави дедалі частіше постає питання щодо генеральних напрямів її розбудови, загальної стратегії формування вітчизняного суспільства та досягнення задекларованих цілей соціального та економічного розвитку, створення міцної, авторитетної на міжнародному рівні Української держави, що забезпечувала б реальний добробут її громадян. Водночас практика сьогодення свідчить про значні прогалини в галузі стратегічного державного планування та реалізації планових завдань, визначених як часто змінюваними в останні роки урядами, так і парламентом, що обумовлює особливу актуальність досліджень у сфері стратегічного державного управління.

Зважаючи на те, що демократичний устрій Української держави передбачає активну участь громадян у вирішенні проблем поточного державного будівництва та здійсненні державного управління, питання ролі та місця громадських об'єднань та організацій у сучасному державотворенні порушуються в роботах багатьох дослідників у галузях права та державного управління, таких як: С. Алексєєв, В. Афанасєв, С. Бабій, Г. Бистров, М. Брінчук, Л. Дунаєва, Л. Кормич, Г. Ларіонов, В. Литвин, В. Мельниченко, І. Музика, Н. Нижник, Д. Шелест, С. Удовик, О. Якубовський та інші. Проте, в частині участі громадськості в процесах стратегічного державного управління та її взаємодії з органами державного управління у цій сфері, зазначений напрям наукових досліджень на сьогодні не отримав належного розвитку.

Метою статті є дослідження загальних засад, форм та правового регулювання участі громадськості в стратегічному державному управлінні в Україні на сучасному етапі державотворення.

Завданням дослідження є встановити зміст, роль та перспективні напрями удосконалення форм і методів діяльності громадських об'єднань та організацій щодо їх участі у здійсненні стратегічного державного управління та взаємодії з державно-

управлінськими органами в системі вироблення, прийняття та реалізації відповідних стратегічних рішень стосовно соціально-економічного розвитку держави на шляху демократичних трансформацій вітчизняного суспільства.

Вибір на користь незалежного і демократичного напрямку будівництва держави, зроблений народом України за результатами референдуму 1991 р., не тільки обумовив самостійність вітчизняних адміністративних інституцій у вирішенні поточних соціальних, економічних та господарських питань, але й визначив необхідність побудови власної системи вироблення і забезпечення виконання довготермінових перспективних планів та програм державного розвитку.

Протягом тривалого періоду часу перебування України у статусі союзної республіки в політико-економічній структурі радянської держави, її вплив на систему стратегічного планування загальнодержавного соціально-економічного розвитку фактично обмежувався оцінкою власних ресурсів для передачі до союзних центрів формування п'ятирічних планів та виконанням рішень, доведених їй ззовні. На момент набуття незалежності України були відсутніми як сама система стратегічного державного управління, так і відповідні науково-теоретичні розробки, традиції, а також кваліфіковані наукові та управлінські кадри у цій сфері. За цього, зміст п'ятирічних програм розбудови народногосподарського комплексу, зокрема і України, обумовлювався партійною стратегією будівництва радянської союзної держави.

Закономірно, що з набуттям Україною незалежності і переходом від командно-адміністративних до демократичних принципів державного управління виникла необхідність формування стратегічних основ державного управління на кардинально інших засадах, а саме: самостійності, демократизму, пріоритетності власних державних інтересів. Оскільки в демократичній державі, якою проголосила себе Україна, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є народ, саме принципи демократизму, тобто народовладдя, обумовлюють пріоритети стратегічних напрямів державного розвитку щодо забезпечення інтересів як загальносуспільних, так і окремих складових суспільства в особі політичних партій, інших громадських об'єднань та організацій.

На думку сучасних науковців, поняття стратегії в контексті державного управління означає вироблення певного плану дій держави на довготривалу перспективу, спрямованого на досягнення визначених суспільством політичних, соціальних та економічних цілей на основі наявних внутрішніх та зовнішніх ресурсів. В. Соловійов визначає "стратегію" як генеральний напрям руху, генеральний шлях, генеральну лінію поетапного досягнення мети, тобто загальний, ведучий напрям руху для поетапного досягнення будь-яких цілей [1].

Згідно з положеннями Конституції України, такі загальні цілі Української держави, зміст і спрямованість її діяльності, визначаються правами і свободами людини та їх гарантіями, відповідальністю держави за свою діяльність перед людиною [2]. Тобто, стратегія загальнодержавного розвитку, так само, як і стратегії розвитку окремих складових держави, включаючи суспільний розвиток, розвиток економіки, виробництва, соціального забезпечення населення, охорони здоров'я, культури тощо, повинна будуватися враховуючи пріоритети інтересів людини у взаємовідносинах держави і громадянина. За цього сам процес вироблення і забезпечення виконання державних стратегій перебуває у площині здійснення комплексу заходів щодо реалізації владних повноважень держави у сфері як стратегічного планування, так і втілення цих планів у поточну діяльність за

допомогою інструментів державного управління. У цьому полягає зміст стратегічного державного управління, яке, відповідно до системного підходу в теорії державного управління, визначається сучасними науковцями як управління, за якого виробляються спільні рішення для досягнення визначених цілей і завдань [3].

Водночас, як зазначають Л. Кормич та Д. Шелест, демократичні засади вітчизняної державності, що закріплені Конституцією України, вимагають здійснення державної влади її носієм, тобто народом, що виражається в участі громадянами у діяльності органів державного управління як безпосередньо шляхом виконання управлінських функцій на державній службі, так і через громадські об'єднання та організації [4].

Таким чином, враховуючи те, що в теорії державного управління поряд із ситуаційним управлінням, при якому вибір ефективної організаційної структури і механізму управління визначається особливостями ситуації, у якій перебуває організація, особливим видом виділяється стратегічне державне управління, а участь громадськості у формуванні стратегій державного розвитку набуває особливого значення.

Доцільно зазначити, що ефективність здійснення стратегічного управління обумовлюється станом дотримання відповідних принципів, притаманних саме побудові та реалізації стратегій діяльності. На думку різних дослідників, до таких принципів здебільшого належать тотожні визначення. Наприклад, З. Шершньова такими принципами вважає цілевстановлення та цілереалізацію, багатоваріантність, альтернативність та селективність, глобальність, системність, комплексність і збалансованість, спадковість і послідовність, безперервність, наукову та методичну обґрунтованість, реалістичність і досяжність, гнучкість, динамічність, реакцію на ситуацію, ефективність та соціальну орієнтованість, кількісну та якісну визначеність, довготерміновість заходів [5]. Водночас В. Соловійов як основні принципи стратегічного управління виділяє розумну доцільність, зворотній зв'язок, системність, послідовність поетапного досягнення цілі, варіантність стратегічних рішень, вірогідність результатів [6].

Вказані переліки принципів у контексті стратегічного державного управління, на нашу думку, доцільно доповнити такими принципами, як принцип законності та послідовності норм права, принцип відповідності суспільним та загальнодержавним інтересам, принцип послідовного удосконалення системи органів державного управління. До того ж, необхідно зважити на те, що в будь-якому випадку зазначені принципи, тобто правила дій щодо ефективної реалізації державної політики у довготерміновій перспективі, є принципами діяльності органів державної влади та управління, які за своїми функціональними повноваженнями безпосередньо виконують обов'язки щодо формування та здійснення стратегічного державного управління, використовуючи механізми нормовстановлення та державного адміністрування.

У процесі вироблення концептуальних бачень державних стратегій, їх формування та закріплення нормами права громадськість в особі громадських об'єднань та організацій, зокрема політичних партій, та окремих громадян фактично позбавлена можливості безпосереднього використання механізмів прямого державного адміністрування, що належить до функцій відповідних органів державного управління та їх посадових осіб. Тому, основними формами впливу громадськості на зміст стратегічних державних рішень треба вважати оцінку діяльності органів державного управління у частині формування та нормативного

закріплення відповідних стратегічних рішень, а також висловлення відповідної громадської думки щодо підтримки або негативного сприйняття певних стратегічних рішень цих органів у рамках загальної державної політики. Таким чином, можна вважати, що роль громадськості у стратегічному державному управлінні полягає у забезпеченні дієвого зворотнього зв'язку щодо формування, прийняття та реалізації стратегічних рішень органами державного управління.

Водночас, такий зворотній зв'язок у формі оцінки громадськістю рішень органів державного управління щодо вибору генеральних напрямів державного розвитку, формування стратегій досягнення бажаних результатів, залучення для їх реалізації певних ресурсів як матеріальних та фінансових, так і людських, є важливим чинником коригування реального стану використання принципів стратегічного державного управління, фактором їх удосконалення та розвитку.

Необхідність забезпечення активної участі громадськості у стратегічному державному управлінні на рівні налагодження системи постійного діалогу та взаємодії інститутів громадянського суспільства і органів державної влади та органів місцевого самоврядування обумовила прийняття ще у 2005 р. відповідного Указу Президента України, яким запроваджено практику проведення щорічних Президентських слухань як постійно діючого механізму громадських консультацій, оцінки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Також цим актом було запропоновано інститутам громадянського суспільства в ході підготовки та проведення щорічних Президентських слухань оприлюднювати Національні доповіді зі стратегічно важливих питань соціально-економічного розвитку держави і громадянського суспільства, налагодження партнерства між державою та суспільством, зміцнення засад демократії в Україні, боротьби з корупцією, забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів державної влади [7].

З цією ж метою пізніше була створена Рада громадськості як дорадчий орган при Президентові України. До основних її завдань належать обговорення найбільш значущих політико-правових, соціально-економічних, культурних та інших проблем суспільного життя, підготовка та внесення Президентові України пропозицій щодо шляхів їх вирішення. Окрім того, діяльність Ради громадськості повинна забезпечити врахування громадської думки, зокрема представників політикуму, вчених, фахівців, у процесі проведення консультацій, обговорення та підготовки проєктів найважливіших рішень глави держави, а також при розробленні проєктів законів, що передбачаються для внесення Президентом України до Парламенту [8].

За час розбудови механізмів реалізації засад демократії в Україні створено відповідну нормативну базу щодо встановлення належного правового забезпечення участі громадськості у стратегічному державному управлінні. Насамперед це стосується закріплення Конституцією України прав громадян щодо реалізації народного волевиявлення через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії [9].

Необхідно зазначити, що в процесі виборів до органів державної влади України громадянами безпосередньо здійснюється стратегічне державне управління на основі особистої оцінки кандидатів за результатами як їх попередньої роботи на відповідних державних посадах, так і власного сприйняття виборцями передвиборчих програм. Саме у процесі оцінки реалістичності положень цих програм, закладених у них загальносуспільних цілей і напрямів соціально-економічного розвитку, пропонувананих засобів їх досягнення, громадськістю

здійснюється вибір на користь певної стратегії розвитку держави на визначений законодавством термін владних повноважень політичної партії або відповідних посадових осіб.

З іншого боку, вирішення питань, щодо яких громадськість може здійснювати народне волевиявлення у ході всеукраїнського та місцевих референдумів, також потрібно відносити саме до стратегічного державного управління. Згідно з чинним законодавством, референдум – це спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень із важливих питань загальнодержавного і місцевого значення. Зміст цих питань є глобальним, тобто таким, що стосується інтересів держави, які полягають у визначенні відповідних напрямів державної діяльності на довготермінову перспективу. Окрім того, закони, інші рішення, прийняті всеукраїнським референдумом, мають вищу юридичну силу стосовно законодавчих актів Верховної Ради України, Верховної Ради Республіки Крим, нормативних актів Президента України, Кабінету Міністрів України, вищих виконавчих і розпорядчих органів державної влади Республіки Крим, підзаконних актів міністерств і відомств України та Республіки Крим, рішень місцевих рад народних депутатів. Рішення, прийняті місцевим референдумом, мають вищу юридичну силу щодо рішень рад народних депутатів, на території яких він проводиться [10].

Проте чинна система вітчизняних норм права не обмежує громадськість лише зазначеними формами участі у здійсненні стратегічного державного управління. У частині оцінки відповідних державних стратегічних програм законодавство передбачає можливість такої участі громадськості при формуванні органами державного управління цілісної системи прогностичних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави.

Наприклад, Законом України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” передбачено, що прогностичні та програмні документи економічного і соціального розвитку повинні бути доступними для громадськості. Зазначені документи, що мають стратегічне спрямування, розробляються відповідними органами державного управління на основі комплексного аналізу демографічної ситуації, стану використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, конкурентоспроможності вітчизняної економіки, оцінки досягнутого рівня розвитку економіки і соціальної сфери та з урахуванням впливу зовнішніх політичних, економічних та інших факторів і очікуваних тенденцій зміни впливу цих факторів у перспективі на середньо- та короткотермінові періоди. Прогноз економічного і соціального розвитку України на середньотерміновий період використовується під час розроблення проекту Програми діяльності Кабінету Міністрів України і публікується у газеті “Урядовий кур’єр” [11].

Водночас положення вказаного акту законодавства фактично не забезпечують можливості впливу громадськості на зміст зазначених стратегічних рішень, оскільки Державна програма економічного і соціального розвитку України та інші передбачені ним стратегічні програмні документи публікуються в офіційних виданнях Верховної Ради України та газеті “Урядовий кур’єр” вже після їх затвердження відповідними органами державної влади. Таким чином, інформування громадськості про цілі, пріоритети та показники цих документів має на меті не

можливість її залучення до підготовки відповідних програм, а лише забезпечення суб'єктів підприємницької діяльності необхідними орієнтирами для планування власної виробничої діяльності.

Зовсім за іншим принципом будується робота із залучення громадськості до підготовки органами державного управління державних цільових програм, які, згідно із законодавством, є комплексами взаємопов'язаних завдань і заходів, що спрямовані на вирішення найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, і здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за термінами виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [12].

Відповідно до вимог Закону України “Про державні цільові програми”, якими регламентуються ці питання, однією з основних стадій формування та виконання державних цільових програм є обов'язкове громадське обговорення концепції програми, яка розробляється з метою обґрунтування необхідності розроблення державної цільової програми та визначення оптимального варіанта вирішення проблеми. Проект концепції державної цільової програми публікується в офіційних засобах масової інформації для громадського обговорення. Лише після громадського обговорення концепції програми, згідно з нормами цього закону, повинно відбуватися її схвалення уповноваженими органами державного управління та прийняття рішення щодо розроблення проекту програми, визначення державного замовника та строків її розроблення.

Окрім того, згаданим законом передбачено опублікування в офіційних друкованих виданнях заключного звіту про результати виконання програми, на підставі чого громадськість має можливість оцінки дій органів державного управління щодо забезпечення реалізації відповідних стратегічних рішень.

На жаль, при тому, що зазначений вище закон прямо наголошує на обов'язковості громадського обговорення концепцій зазначених стратегічних документів, без чого неможливе їх схвалення, порядок такого обговорення залишився без свого законодавчого визначення. Згідно із положеннями цього закону, порядок розроблення та виконання державних цільових програм затверджується Урядом.

Однак Кабінетом Міністрів України, при прийнятті Порядку розроблення та виконання державних цільових програм не було приділено належної уваги регламентації цього питання. Уряд встановив, що проект концепції програми опубліковується ініціатором в офіційних засобах масової інформації та розміщується на його веб-сайті. Ініціатор проводить громадське обговорення проекту концепції програми (на засіданнях колегії, конференціях, нарадах), за результатами якого готує пропозиції, що враховуються під час доопрацювання проекту [13].

Водночас чинне вітчизняне законодавство не містить однозначного визначення таких загальних понять, як “громадське обговорення”, “громада” та, власне, “громадськість”. Вузькогалузеве термінологічне тлумачення поняття “громадське обговорення” на сьогодні міститься лише в одному законодавчому акті, яким є Закон України “Про планування і забудову територій”, яким встановлено, що “громадське обговорення (щодо планування і забудови територій) – процедура, спрямована на врахування законних інтересів фізичних та юридичних осіб, територіальних громад та держави при плануванні і забудові територій відповідно до вимог цього Закону” [14].

Також внутрішньоміністерське визначення цього терміна наводиться у положенні, затвердженому Міністерством охорони навколишнього природного середовища України. Згідно з ним, громадське обговорення (публічне слухання або відкрите засідання) є процедурою виявлення громадської думки з метою її урахування при прийнятті органами виконавчої влади рішень з питань, що спричиняють чи можуть спричинити негативний вплив на стан довкілля (навмисне вивільнення генетично змінених організмів; розміщення, проектування, будівництво або реконструкція об'єктів; розробка проектів нормативно-правових актів тощо) [15].

Дефініція “громада” вживається в актах вітчизняного законодавства винятково в аспекті місцевого самоврядування для визначення територіальної громади як жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів декількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [16]. Водночас за своїм змістовним навантаженням поняття “громада” та “громадськість” є значно ширшими. Сучасна наукова література термін “громадськість” трактує як передову частину, передові кола суспільства. Тлумачення поняття “громада” передбачає групи людей, об'єднаних спільністю становища, інтересів тощо. Також громадою є об'єднання людей, що ставлять перед собою певні спільні завдання, організація. В інших значеннях громадою є щось велике за розміром: предмет, споруда великих розмірів або ж велика кількість чого-небудь [17]. Таким чином, за своїм лексико-змістовним навантаженням поняття “громадське обговорення” передбачає широкий обмін думками великої кількості громадян, яких об'єднують певні спільні інтереси, що в принципі є неможливим на засіданнях колегій органів державного управління або нарадах, які за своїм організаційним змістом є закритими заходами.

Окрім того, встановлені зазначеним урядовим порядком вимоги щодо обговорення проекту концепції програми на засіданнях колегії, конференціях та нарадах можна вважати фактичним викривленням вимог закону, оскільки вказані заходи є винятково внутрішньоуправлінськими, завідомо обмежують коло осіб, які залучаються до них, позбавляючи таким чином зацікавлених громадян, громадські об'єднання та організації можливості висловити свою думку щодо проекту, і за своїм змістом не можуть вважатися власне громадським обговоренням.

Внаслідок цього, громадськість фактично позбавлена свого права, наданого законом, щодо впливу на рішення урядовців, які її безпосередньо стосуються. Через опублікування у засобах масової інформації концепцій різних державних цільових програм відбувається лише інформування громадськості про відповідні наміри органів державного управління, але реальне їх громадське обговорення підмінене формальним. Не було забезпечено реального громадського обговорення їх концепцій затверджених Урядом після прийняття зазначеного закону 38 державних цільових програм щодо розвитку різних галузей економіки та сфер суспільної діяльності, як цього вимагає закон [18].

Отже, зважаючи на викладене вище, можна зробити висновок, що на сучасному етапі соціально-економічного розвитку Української держави стан участі громадськості у здійсненні стратегічного державного управління не забезпечує її повноти та якості. Участь громадськості у стратегічному державному управлінні є епізодичною, обмеженою етапами проведення виборів, згідно з чинним законодавством, та можливістю участі у всеукраїнських і місцевих референдумах. Водночас участь громадян у поточних процедурах із реалізації принципів

стратегічного державного управління, незважаючи на законодавче закріплення відповідних норм положеннями актів законодавства, суттєво обмежена недосконалістю відповідних нормативно-правових механізмів.

Вирішення цієї проблеми вбачається у загальному вдосконаленні законодавчих та нормативно-правових актів, зокрема щодо правового визначення таких дефініцій, як “громадськість” та “громада”. Потребує також законодавчого врегулювання та чіткого нормативно-правового визначення питання щодо конкретизації терміна “громадське обговорення” та пов’язаних із ним інших форм участі громадськості у стратегічному державному управлінні, зокрема таких, як “громадські слухання”. Зазначені заходи не потребують значних зусиль, фінансових або наукових витрат і можуть бути здійснені в межах загальної роботи з удосконалення законодавчої та нормативно-правової бази шляхом внесення відповідних змін до чинних регуляторних актів. Водночас їх здійснення дасть змогу суттєво покращити стан участі громадськості в реалізації та розвитку принципів стратегічного державного управління на основі засад демократії, закріплених Конституцією України.

Література

1. Соловьев В. С. Стратегический менеджмент [Текст] : учебник / В. С. Соловьев. — Ростов-на-Дону : Феникс ; Новосибирск : Сибирское соглашение, 2002. — 448 с.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1996. — № 30. — 23 лип. — Ст. 141.
3. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління [Текст] : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. — К. : УАДУ, 1998. — 160 с.
4. Кормич Л. І. Громадські об’єднання та політичні партії сучасної України [Текст] / Л. І. Кормич, Д. С. Шелест. — К. : Авріо, 2004. — 262 с.
5. Шершньова З. Стратегічне управління [Текст] : підручник / З. Шершньова. — 2-ге вид., перероб. і доп. — К. : КНЕУ, 2004. — 699 с.
6. Соловьев В. С. Стратегический менеджмент... — 448 с.
7. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Указ Президента України № 1276/2005 від 15.09.2005 р. // Урядовий кур’єр [Текст]. — 2005. — № 177. — 20 верес.
8. Питання Ради громадськості : Указ Президента України № 139/2007 від 23.02.2007 р. // Урядовий кур’єр [Текст]. — 2007. — № 43. — 7 верес.
9. Конституція України... — Ст. 141.
10. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України № 1286-ХІІ від 03.07.1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР [Текст]. — 1991. — № 33. — 13 серп. — Ст. 443.
11. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України № 1602-ІІІ від 23.03.2000 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2000. — № 16. — 5 трав. — Ст. 657.
12. Про державні цільові програми : Закон України № 1621-ІV від 18.03.2004 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2004. — № 14. — 23. квіт. — Ст. 956.

13. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України № 106 від 31.01.2007 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2007. — № 8. — 12 лют. — Ст. 313.

14. Про планування і забудову територій : Закон України № 1699-III від 20.04.2000 р. // Урядовий кур'єр [Текст]. — 2000. — № 102. — 7 черв.

15. Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України № 168 від 18.12.2003 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2004. — № 6. — 27 лют. — Ст. 357.

16. Конституція України... — Ст. 141.

17. Slovnyk.net [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.slovnyk.net>.

18. Інформаційне агентство ЛІГА БізнесІнформ [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.liga.net>.

V. Rieznik

PUBLIC PARTICIPATION IN THE REALIZATION OF STRATEGIC PUBLIC ADMINISTRATION PRINCIPLES IN UKRAINE

The subject of public participation in the realization of strategic public administration is considered, the most urgent for the Ukrainian society problems connected with the ensuring of statehood development in Ukraine on the principles of real democracy, its inevitability and development as well as the mechanisms improvement of state strategies elaboration according to certain branches of economic and social development are raised. The content, role and perspective directions of the forms and methods improvement in the activities of public associations and organizations concerning their participation in the realization of strategic public administration and the interaction with public-administering bodies in the system of elaborating, adopting and realizing the appropriate strategic decisions concerning the social-economic development of the state on the way of democratic transformations of native society are defined.

Key words: the public, strategic public administration, public associations.

УДК 351.773:342.1

О. Худоба

НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ЗБЕРЕЖЕННЯ ЗДОРОВ'Я НАЦІЇ

Проаналізовано основні нормативно-правові документи, що визначають державну політику у сфері протидії неінфекційних та соціально небезпечних інфекційних захворювань, а відтак сприяють збереженню здоров'я нації.

Ключові слова: державна політика, загальнодержавні програми, регіональні програми, профілактика, неінфекційні та інфекційні захворювання.

Як зазначено в державній стратегії розвитку, Україна вступає у XXI ст. державою, що динамічно розвивається і прагне більш активно долучитися до світових суспільно-економічних процесів, інтегруватися в європейське співтовариство [1].

Головною метою соціального розвитку в кожній державі є збереження здоров'я людини, запобігання розвитку хвороб та інвалідності, оскільки в системі людських цінностей здоров'я має особливе значення [2].

Стан здоров'я населення України характеризується як незадовільний. Низка прийнятих нормативно-правових актів на всіх адміністративних рівнях вказують на те, що питання ефективного впливу на зниження показників смертності та захворюваності в Україні вийшли за межі медичної галузі. Вчасно виявляти такі проблеми та знаходити шляхи їх вирішення покликані інституції державного управління, які формують і реалізують державну політику.

Дослідження, присвячені проблемам охорони здоров'я, були започатковані такими науковцями, як: Я. Радиш, З. Гладун, Н. Солоненко, В. Москаленко, І. Горбась, О. Джужа, Ю. Кисельова, Г. Піщенко, В. Тимошенко, О. Шевчук, А. Щербинська та інших. Праці зазначених науковців створили методологічне підґрунтя для системного розгляду проблеми сформулювали та розробили базові наукові підходи до державної політики у сфері охорони здоров'я, теоретичні та методологічні засади прийняття управлінських рішень.

Мета дослідження полягає в оцінці ефективності реалізації державної політики щодо збереження здоров'я нації на основі аналізу формування та реалізації основних нормативно-правових документів та виробленні рекомендації щодо її удосконалення.

Законом України “Основи законодавства України про охорону здоров'я” пріоритетним напрямом діяльності суспільства і держави визнано охорону здоров'я як один із головних чинників виживання та розвитку народу України.

Аналіз стану здоров'я населення України та діяльності закладів охорони здоров'я свідчить про незадовільну медико-демографічну ситуацію, низьку народжуваність, зростання смертності, від'ємний природний приріст населення, скорочення середньої очікуваної тривалості життя, а також зростання поширеності хвороб.

Причинами зменшення народжуваності є низький рівень отримання доходів та соціального захисту, медичного обслуговування на фоні загального погіршення здоров'я населення, складна екологічна ситуація. Окрім того, протягом останніх

трьох десятиріч в Україні спостерігаються зміни, пов'язані з орієнтацією на мало- та середньодітну сім'ю чисельністю менше трьох осіб, що характерно для більшості економічно розвинутих країн. Так, уже на початку 90-х рр. XX ст. рівень народжуваності в Україні був найнижчий серед країн СНД (у 1991 р. він становив 12,1 проміле на 1 тис. осіб, у 2003 р. – 8,5 проміле).

Основним фактором зменшення чисельності населення України є його природне скорочення, яке на початок 2006 р. фіксувалося в усіх регіонах. Природне скорочення населення – це перевищення кількості померлих над кількістю народжених. Проблема зменшення чисельності населення особливо зачепила сільське населення, що пояснюється здебільшого високим рівнем смертності (20,5 проміле на 1 тис. осіб порівняно із 14,8 проміле у міській місцевості) [3].

Одним із пріоритетів державної політики в державній системі охорони здоров'я та соціального розвитку України визнано протидію епідеміям ВІЛ-інфекції/СНІДу та туберкульозу, як глобальних проблем, що стосується всього суспільства загалом та кожної людини зокрема. Вирішення цих проблем стало своєрідним критерієм, що визначає рівень демократичності держави.

Намагаючись вплинути на стабілізацію ситуації та ввійти у світову спільноту з належними показниками стану здоров'я, у вересні 2000 р. Україна на Всесвітньому самміті тисячоліття затвердила ключові цілі та завдання розвитку, що стали відомі як Цілі Розвитку Тисячоліття. Такі Цілі є легкодоступними для розуміння завданнями, які передбачають чіткі терміни вирішення завдань та піддаються кількісному вимірюванню. Цілі розвитку тисячоліття для України – це 8 орієнтирів та 13 конкретних завдань на довготермінову перспективу, адаптованих із урахуванням особливостей національного розвитку нашої країни [4]. У рамках досягнення Цілей розвитку тисячоліття, Україна зобов'язалась до 2015 р. виконати такі завдання:

- зменшити на 13 % темпи розповсюдження ВІЛ-інфекції/СНІДу;
- зменшити до 2015 р. на 42 % рівень захворюваності на туберкульоз.

Незважаючи на протитуберкульозні заходи, які проводяться в Україні, епідемічна ситуація з туберкульозу продовжує погіршуватися. Туберкульоз займає перше місце в структурі смертності від інфекційних та паразитарних хвороб і становить понад 80%. Тільки за офіційними відомостями на туберкульоз в Україні хворіють майже 800 тис. людей, причому щороку реєструються ще приблизно 40 тис. нових випадків захворювання.

Епідемія туберкульозу спостерігається з 1995 р. в Україні і це захворювання, як вважають науковці, вийшло з-під контролю. У 1992 – 2006 рр. захворюваність на туберкульоз в усіх вікових групах збільшилася в 2,4 раза, а смертність від туберкульозу – у 2,3 раза.

Відомо, що деяка частина хворих, які вперше захворіли на туберкульоз легень, помирають протягом першого року спостереження. Аналіз даних щодо померлих від туберкульозу до року спостереження у диспансері в Україні свідчить про значне зростання цього показника протягом останніх 15 років. У 2006 р. порівняно з 1991 р. відсоток померлих до року спостереження у диспансері збільшився у 1,8 раза [5].

У померлих до року спостереження у 90,0 – 100,0 % випадків відмічається пізнє виявлення туберкульозу. До чинників, які сприяють летальному завершенню туберкульозу до року спостереження належать: відмова від стаціонарного лікування, прогресуючий перебіг, незадовільні побутові умови, важка супутня патологія,

зловживання алкоголем, наркоманія, відсутність постійного місця проживання, хіміорезистентність до МБТ, перебування в місцях позбавлення волі, СНІД або ВІЛ-інфекція.

Не краща ситуація з поширенням ВІЛ-інфекції. За період дії “Національної програми забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, лікування і допомоги ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД” у 2004 – 2008 рр. не спостерігалася тенденція щодо стабілізації темпів розповсюдження ВІЛ-інфекції/СНІДу.

Механізми протидії основним соціально небезпечним захворюванням, таким як ВІЛ/СНІД та туберкульоз, визначені Урядом у таких нормативно-правових актах:

1. Закон України “Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунodefіциту (СНІД) та соціальний захист населення” № 1972-ХІІ від 12.12.1991 р.

2. Указ Президента України “Про невідкладні заходи щодо запобігання поширенню ВІЛ-інфекції/СНІДу” № 1182/2000 від 01.11.2000 р.

3. Указ Президента України “Про додаткові заходи щодо посилення боротьби з ВІЛ-інфекцією/СНІДом” № 741/2001 від 28.08.2001 р.;

4. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Концепції стратегії дій Уряду, спрямованих на запобігання поширенню ВІЛ-інфекції/СНІДу, на період до 2011 року та Національної програми забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, допомоги та лікування ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2004 – 2008 роки” № 264 від 04.03.2004 р.;

5. Указ Президента України “Про вдосконалення державного управління у сфері протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та туберкульозу в Україні” № 1674/2005 від 30.11.2005 р.;

6. Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання протидії туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу” № 926 від 11.07.2007 р.;

7. Закон України “Про затвердження Загальнодержавної програми забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2009 – 2013 роки” № 1026-VI від 19.02.2009 р.

Незважаючи на високі показники смертності від інфекційних хвороб, неінфекційні хвороби стають основною причиною високої смертності в Україні.

Впродовж останніх років залишається незмінною структура причин смерті: хвороби системи кровообігу, новоутворення, зовнішні причини смерті, хвороби органів травлення, хвороби органів травлення, хвороби дихання (рис. 1).

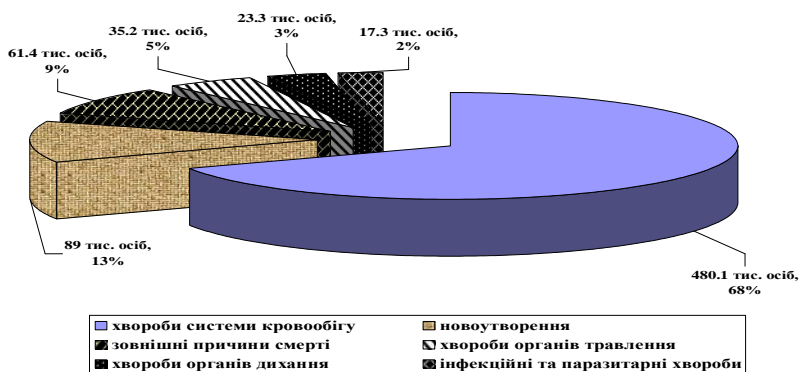


Рис. 1. Структура причин смерті населення України у 2008 р. за даними Держкомстату України [6]:

Поширеність серцево-судинної патології збільшилася за останні десятиліття в 1,9 раза (рис. 2), онкологічної патології – на 18, бронхіальної астми – на 35,2, цукрового діабету – на 10,1%. На сьогодні в Україні кожен п'ятий житель хворіє на артеріальну гіпертензію. Зростають захворюваність і смертність від раку у зв'язку з несприятливою екологічною ситуацією та значним постарінням населення [7].

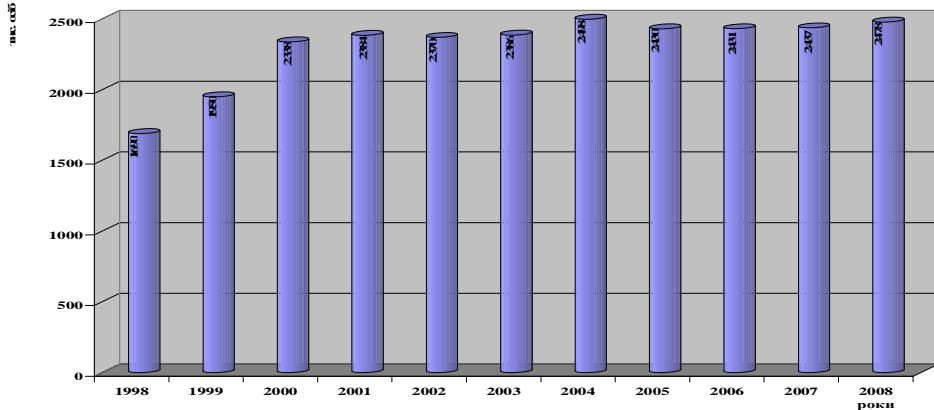


Рис. 2. Кількість уперше зареєстрованих випадків захворювань системи кровообігу впродовж 1998 – 2008 рр. (за даними Держкомстату)

Підвищувати рівень здоров'я, поліпшувати якість життя і збереження генофонду українського народу покликана державна політика у сфері охорони здоров'я. Основу державної політики охорони здоров'я формує Верховна Рада України шляхом закріплення конституційних і законодавчих засад охорони здоров'я, визначення мети, головних завдань, напрямів, принципів і пріоритетів. Одним із методів реалізації такої політики є здійснення комплексу державних і галузевих заходів, що передбачають розроблення державних комплексних та цільових програм охорони здоров'я населення.

Розробляє програми Кабінет Міністрів України в порядку, встановленому законом та в межах своєї компетенції, здійснює контроль за виконанням державних цільових програм. За поданням Кабінету Міністрів України Верховна Рада України, відповідно до Конституції України, затверджує загальнодержавні програми [8].

Державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на вирішення найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються шляхом використання коштів Державного бюджету України та узгоджені за термінами виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [9].

Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики щодо пріоритетних напрямів розвитку держави, забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для вирішення найважливіших проблем. Державна цільова програма розробляється за умови існування проблеми, вирішення якої неможливе засобами територіального чи галузевого управління та потребує державної підтримки.

Складовою частиною державної політики охорони здоров'я в Україні є місцеві і регіональні комплексні та цільові програми, що формуються та

реалізуються органами місцевого і регіонального самоврядування та відображають специфічні потреби охорони здоров'я населення, яке проживає на відповідних територіях [10].

Регіональна цільова програма – це сукупність взаємопов'язаних завдань і заходів, узгоджених за строками та ресурсним забезпеченням із усіма задіяними виконавцями, спрямованих на вирішення найактуальніших проблем розвитку регіону або окремих галузей економіки чи соціально-культурної сфери регіону, реалізація яких здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету і є складовою щорічної програми соціально-економічного розвитку області, міст Києва та Севастополя на відповідний рік. Підставою для розроблення програми є [11]:

- існування проблеми на рівні регіону, вирішення якої потребує залучення бюджетних коштів, координації спільних дій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій;

- наявність у місцевому бюджеті реальної можливості ресурсного забезпечення виконання заходів програми та мети програми пріоритетним напрямом розвитку регіону.

Реалізація державної політики охорони здоров'я покладається на органи державної виконавчої влади. Проте, відповідно до ст. 14 Закону про охорону здоров'я, особисту відповідальність за неї несе Президент України. Спеціально уповноваженим центральним органом державної виконавчої влади в галузі охорони здоров'я є Міністерство охорони здоров'я України, яке разом із його територіальними органами повинні планувати і провадити свою діяльність на основі показників сукупної тривалості активного життя і здоров'я населення.

Збереження здоров'я нації, профілактика інфекційних захворювань та контроль за їх поширенням традиційно були пріоритетними напрямками Міністерства охорони здоров'я, про що свідчить розвинута інституційна система контролю за поширенням ВІЛ-інфекції/СНІДу та туберкульозу, тоді як профілактика та контроль за поширенням неінфекційних захворювань не мають такої мережі.

Урядом України розроблено та затверджено декілька державних програм із метою збереження здоров'я нації та профілактики захворювань (табл. 1). Водночас збереження тенденції до погіршення показників громадського здоров'я свідчить про недостатню ефективність програм, що реалізуються.

Аналізуючи вищезазначені програми, необхідно зазначити про певні проблеми, які не сприяють стабілізації показників стану здоров'я населення, починаються із законодавчого забезпечення, а саме:

- аналіз загальнодержавних програм засвідчив, що вони не містять ані обґрунтованого аналізу ситуації в країні, ані аналізу ефективності попередніх програм;

- немає єдиного державного координуючого органу для оцінки основних потреб і розробки єдиних підходів, підтриманих реалістичними проектами фінансування;

- не розроблено показників, за якими можна було б оцінювати ефективність впровадження програм;

- програми містять цілі, проте не містять плану їх реалізації, що докладно пояснював би конкретні кроки, які повинні бути зроблені різними урядовими відомствами для успішного впровадження документу;

- основний потік фінансування заходів традиційно спрямовується на подолання наслідків епідемії, а не на профілактику, що своєю чергою, призводить до зростання показників захворюваності та низької ефективності використання коштів, спрямованих на покращення стану здоров'я;

Таблиця 1

Аналіз основних загальнодержавних програм

Назва програми	Ким затвержено	Мета програми
Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми “Здорова нація” на 2009 – 2013 роки	Розпорядження Кабінету Міністрів України № 731-р від 21.05.2008 р.	Полягає у створенні умов для зниження показників захворюваності, інвалідності та передчасної смертності, покращення якості та тривалості активного життя населення України
Про затвердження Міжгалузевої комплексної програми “Здоров’я нації” на 2002 – 2011 роки	Постанова Кабінету Міністрів України №14 від 10.01.2002 р.	Поліпшення демографічної ситуації, збереження і зміцнення здоров’я населення, підвищення якості та ефективності медико-санітарної допомоги, забезпечення соціальної справедливості і прав громадян на охорону здоров’я
Про затвердження Державної програми запобігання та лікування серцево-судинних і судинно-мозкових захворювань на 2006 – 2010 роки	Постанова Кабінету Міністрів України № 761 від 31.05.2006 р.	Запобігання та зниження рівня захворюваності на серцево-судинні і судинно-мозкові хвороби, інвалідності та смертності від їх ускладнень, а також збільшення тривалості і підвищення якості життя населення
Про Програму профілактики і лікування артеріальної гіпертензії в Україні (на 1999 – 2010 роки)	Указ Президента України № 117/99 від 04.02.1999 р.	Поліпшення здоров’я населення України та запобігання серцево-судинним захворюванням
Про затвердження Загальнодержавної програми протидії захворюванню на туберкульоз у 2007 – 2011 роках	Закон України № 648-V від 08.02.2007 р.	Поліпшення епідемічної ситуації шляхом зниження показників захворюваності та смертності населення від туберкульозу, запобігання розвитку хіміорезистентного туберкульозу, підвищення ефективності лікування
Про затвердження Загальнодержавної програми забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, лікування, догляду та підтримки ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2009 – 2013 роки	Закон України № 1026-VI від 19.02.2009 р.	Стабілізація епідемічної ситуації, зниження рівня захворюваності та смертності від ВІЛ-інфекції/СНІДу
Про затвердження Державної цільової програми “Цукровий діабет” на 2009 – 2013 роки	Постанова Кабінету Міністрів України № 877 від 19.08.2009 р.	Підвищення ефективності загальнодержавних заходів, спрямованих на профілактику, діагностику та лікування хворих на цукровий діабет, його ускладнень; запобігання та зниження рівня захворюваності на цукровий діабет, його ускладнень, спричинених ними інвалідності і смертності
Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми боротьби з онкологічними захворюваннями на 2007 – 2016 роки	Розпорядження Кабінету Міністрів України № 393-р від 10.07.2006 р.	Підвищення ефективності заходів, спрямованих на поліпшення якості первинної профілактики онкологічних захворювань, підвищення рівня одужання, зменшення рівня смертності протягом першого року захворювання

– зусилля міжнародних донорів та громадських організацій в програмах не враховані;

– недостатнє залучення громадськості до проведення заходів щодо первинної профілактики;

– відсутній механізм координації виконання заходів у межах програми між медичними та немедичними закладами і установами різних форм власності, неурядовими організаціями, впровадженими в Україні пілотними проектами;

– недосконала система інформування населення з питань профілактики;

– велика кількість прийнятих програм сприяє розпорошенню зусиль та коштів;

– не зважаючи на міжнародні документи, що засвідчують провідну роль профілактичних заходів у стабілізації здоров'я населення, загальнодержавні програми здебільшого спрямовані на удосконалення медичних послуг.

Все це вказує на виникнення іншої проблеми – закони не виконуються на належному рівні, нормативно-правові акти недостатньо впроваджуються, а найчастіше ігноруються деякими державними відомствами, що призводить до невиконання поставлених завдань. Кабінет Міністрів України, який фактично усунувся від контролю за виконанням програм, сприяє безвідповідальності всіх рівнів виконавчої влади.

Ключовими моментами успішного виконання програми повинно бути:

– чітке формулювання мети та визначення конкретних результатів;

– постійний моніторинг та оцінка реалізації заходів;

– налагоджена управлінська координація;

– ефективне залучення громадськості до реалізації програми;

– соціальна підтримка;

– імплементація заходів профілактичних програм у програми економічного розвитку, залучення бізнес-структур [12].

Іншими словами, профілактичні програми повинні бути як стратегічні ініціативи з метою захисту людського та фінансового ресурсу. Пропагуючи здоровий спосіб життя та знижуючи основні фактори ризику, які сприяють високій інвалідизації та смертності населення, є велика можливість знизити використання коштів, запобігаючи втраті здоров'я, покращити продуктивність праці, покращити економічні показники.

З метою зниження рівня поширення неінфекційних хвороб, таких як хвороб системи кровообігу, злоякісних захворювань, хронічних захворювань дихальної системи та діабету, Всесвітня організація охорони здоров'я розробила загальнодержавну цільову програму CINDI (Countrywide Integrated Noncommunicable Disease Intervention). Основними напрямками програми є пропаганда здорового способу життя серед населення. Програмою визначено, що контроль за основними факторами ризику, такими як куріння, контроль артеріального тиску, ожиріння, вживання алкоголю, малорухомий спосіб життя – є основою профілактики неінфекційних хвороб [13].

Україна повинна переглянути підходи до покращення здоров'я населення, оскільки внаслідок значного збільшення кількості факторів ризику захворювань, поширення тютюнокуріння, вживання алкоголю і наркотиків насамперед серед молодого покоління залишається високим рівень захворюваності населення.

Рівень санітарної культури населення країни є також невисоким, значна його частина має шкідливі для здоров'я звички. Поширеність тютюнопаління в Україні,

особливо серед працездатного населення, є однією з найбільш високих у Європі. За поширеністю тютюнопаління серед чоловіків Україна входить до першої десятки європейських країн. У максимально дітородному віці (20 – 39 років) курить кожна третя – четверта жінка (за 20 останніх років цей показник зріс у 4 рази) [14].

Висновки

Успішному розвитку системи охорони здоров'я з метою зниження смертності населення, покращення якості життя та збільшення кількості років здорового життя і продуктивності працюючого населення перешкоджає нерозуміння урядом, організаторами охорони здоров'я, громадськими і науковими діячами того, що соціально-економічного розвитку, можна досягнути, вкладаючи ресурси в профілактику захворювань і програми зміцнення здоров'я. Досвід зарубіжних країн, зокрема таких як США, Канада та Фінляндія, свідчить, що послідовна політика уряду щодо профілактики захворювань, особливо неінфекційних, обумовлює значне зниження смертності від них. Таким чином, у пошуках шляхів виходу із складної ситуації в охороні здоров'я, що склалася, значну увагу необхідно приділяти досвіду західних країн, активно переймати їх технології профілактичної роботи і поширювати їх в Україні.

Література

1. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 1001 від 21.07.2006 р. // Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.

2. Парламентські слухання “Шляхи реформування охорони здоров'я та медичного страхування в Україні” [Електронний ресурс] // Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.

3. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року...

4. Цілі Розвитку Тисячоліття. Україна [Електронний ресурс] / Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції в Україні // Режим доступу : www.ukraine2015.org.ua/about.

5. Смертність від туберкульозу в Україні та шляхи її зниження [Електронний ресурс] : метод. реком. / Міністерство охорони здоров'я України ; Академія медичних наук України ; Інститут фтизіатрії і пульмонології ім. Ф. Г. Яновського АМН України // Режим доступу : http://www.ifp.kiev.ua/ftp1/metoddoc/mr_2_2007.pdf.

6. Державний Комітет статистики. Охорона здоров'я [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

7. Про затвердження Міжгалузевої комплексної програми “Здоров'я нації” на 2002 – 2011 роки [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 14 від 10.01.2002 р. // Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.

8. Основи законодавства України про охорону здоров'я [Електронний ресурс] : Закон України № 2801-ХІІ від 19.11.1992 р. // Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.

9. Про державні цільові програми [Електронний ресурс] : Закон України № 1621-ІV від 18.03.2004 р. // Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/Laws/main.cgi?nreg=1621-15&p=1253459_512882097.

10. Основи законодавства України про охорону здоров'я...

11. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства економіки України № 367 від 04.12.2006 р. // Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.

12. Preventing noncommunicable diseases in the workplace through diet and physical activity [Electronic resource] : WHO/World Economic Forum report of a joint event. 2008 // Access mode : http://www.weforum.org/pdf/Wellness/WHOWEF_report.pdf.

13. A strategy to prevent chronic disease in Europe. A focus on public health action. The CINDI vision. World Health Organization 2004. EUR/04/5049624 [Electronic resource] // Access mode : www.euro.who.int/Document/RC56/edoc08.pdf.

14. Про затвердження Міжгалузевої комплексної програми “Здоров’я нації” на 2002 – 2011 роки...

O. Khudoba

LEGAL ANALYSIS OF STATE POLICY FORMATION CONCERNING PREVENTION OF NATION’S HEALTH

The analysis of basic legal documents which determine state policy in the field of counteraction of socially dangerous infectious and non-infectious diseases is conducted which help to prevent health of the population.

Key words: public policy, countrywide programs, regional programs, prevention, infectious and non-infectious diseases.

УДК 32:35

А. Червеняк

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ОПТИМІЗАЦІЇ ВЗАЄМИН ПОЛІТИКИ ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Проаналізовано концептуальні засади оптимізації взаємин політики та державного управління. Дано оцінку основним підходам у дослідженні взаємин політики та державного управління. Показано еволюцію наукових поглядів на взаємини політики та державного управління у вітчизняній та закордонній науці. Визначено логіко-методологічну схему оптимізації взаємин політики та державного управління на сучасному етапі.

Ключові слова: політика, державне управління, оптимізація.

Процес модернізації державного управління в умовах реформування українського суспільства вимагає компетентного управління. Одним із основних суб'єктів управління суспільством є нова українська політична еліта. Вона чітко визначає стратегію суспільного розвитку, напрямки трансформування та основні ресурси, що потрібні для цього. Тактичні рішення та визначення конкретних методів вирішення стратегічних завдань здійснюються на рівні оперативного управління та прийняття рішення командою професійних управлінців. Розподіл праці між політичною елітою та істеблішментом є досягненням сучасної цивілізації. Проте на певному етапі політичні рішення можуть суперечити завданням оперативного управління. Політика, що спрямована на багато років вперед, має бути погоджена із управлінськими рішеннями, які потрібні для вирішення тимчасових завдань.

Погодженість політичних рішень із процесом адміністративного управління може відбуватися у двох площинах. По-перше, це відбувається у відносинах між політиками та бюрократією. Депутати законодавчих органів всіх рівнів, керівники держави та члени уряду вважаються політичною елітою на підставі того, що всі вони приймають політичні рішення на державному рівні. Престиж політичної еліти мотивує бажання державних службовців середньої ланки у прийнятті самостійних рішень політичного змісту. По-друге, погодженість політики із державним управлінням відбувається в інформаційній площині. Будь-яке рішення має стратегічну, інформаційно-нормативну та технологічно-організаційну складові. Політика, якій притаманне стратегічне рішення, має бути обмежена на інших рівнях. За відсутності цього обмеження, державне управління набуває ознак “вуличної демократії”, головним засобом якої є яскраві гасла популістського спрямування.

Питання співвідношення політики та державного управління виникло під час появи на політичній арені розгалужених державних апаратів. Ця ситуація підштовхнула науковців по-новому розглядати значення політики для якості державного управління. Взаємини політики та державного управління стали предметом дослідження видатного американського політика В. Вільсона. Позиція В. Вільсона полягала у тому, що успішному розвитку демократії сприяє чітке розмежування політичних та адміністративних функцій, та управління є поза сферою політики. Розмежування політики та державного управління відбулося тому, що адміністративні питання аж ніяк не політичні. За допомогою політичних рішень

ставляться стратегічні завдання органам управління, але подальше втручання політиків у справи державних службовців має бути обмежено [1].

Сучасні політологи розробили нові концептуальні засади доцільного розмежування та гармонізації функцій політичного керівництва і державного управління. Це, насамперед, стосується таких американських та європейських науковців, як: Г. Аліссон, Р. Арон, Б. Бозман, Т. Борзел, Л. Вайд, Е. Вайнінг, Т. Веймер, Б. Гурне, Т. Дай, М. Дін, Л. Зіглер, Ж. Зілдер, Д. Кін, Р. Керрі, Л. Мізес, Р. Міллс, В. Остром, Л. Пал, Б. Фрай, С. Хантінгтон та інші.

Вітчизняні вчені проблематиці взаємин політичного керівництва та державного управління приділяли недостатньо уваги. Дослідження цієї проблематики стримувалося монополією єдиного політико-адміністративного конгломерату радянської держави. Лише після розпаду СРСР та обрання Україною демократичного шляху державотворення різні аспекти цієї проблематики розглядалися у працях В. Бебика, Д. Видріна, Б. Гаєвського, М. Головатого, М. Михальченко, П. Надолішнього, Л. Шкляра, М. Шульги. Безпосередньо дослідженню оптимізації взаємин політичного керівництва та державного управління присвячені праці В. Токовенко, Т. Бутирської, І. Черленяк. Багато робіт присвячено окремим аспектам оптимізації взаємодії державної влади та державного управління у галузі охорони здоров'я, освіти, міжнародних відносин.

Практика державного будівництва в Україні засвідчила, що у сфері оптимізації функцій політичного керівництва і державного управління не можна покладатися виключно на екстраполяцію підходів, що накопичені у практиці державотворення інших держав. Механічне відокремлення або ототожнення політики та державного управління не може бути прийнятним для системи державного управління в Україні. У багатьох вітчизняних працях, завдяки екстраполяції європейському досвіду, державне управління подається виключно як юридична наука [2 – 4]. У цьому контексті, світові підходи щодо оптимізації взаємин політики та державного управління в Україні заслуговують глибокого і критичного переосмислення. На підставі переосмислення мають бути розроблені нові концептуальні засади їх оптимізації.

Отже мета статті – визначити основні концептуальні засади оптимізації взаємин політики та державного управління. Просування до визначеної мети вимагає вирішення таких завдань:

1. Проаналізувати основні підходи у дослідженні взаємин політики та державного управління.
2. Продемонструвати еволюцію наукових поглядів на взаємини політики та державного управління у вітчизняній науці.
3. Визначити логіко-методологічну схему оптимізації взаємин політики та державного управління на сучасному етапі.

Основні підходи у дослідженні взаємин політики та державного управління. Засновник системного погляду на управління організацією, французький інженер А. Файоль (1841 – 1925 рр.), сформулював п'ять найважливіших функцій сучасного управління: передбачати, організувати, розпоряджатися, координувати і контролювати. Він також сформулював свої знамениті і донині актуальні 14 принципів управління: поділ праці, влада, дисципліна, послідовність та єдність керівництва, підпорядкування дрібних інтересів загальному, винагорода, централізація, ієрархія, порядок, справедливість, сталість

складу персоналу, ініціатива, єднання персоналу. У його розробках влада є складовою частиною системи управління або простим синонімом.

Одночасно з А. Файолем німецький соціолог М. Вебер (1864 – 1920 рр.) сформулював свої ідеї про ідеальний управлінський підхід для великих організацій. М. Вебер ретельно опрацював концепцію бюрократії. На його думку, раціоналізація політичного життя призводить до її бюрократизації та виділення бюрократії в особливу суспільну групу. Для бюрократії, за М. Вебером, характерна знеособленість в управлінні і суворе слідування формальним правилам. Однак демократизація суспільства підриває авторитет бюрократії. Між бюрократією та демократією неминуче виникає конфлікт. Для стримування і контролю за бюрократією він запропонував теорію плебісцитарної демократії. Відповідно до якої харизматичний лідер, а не парламент в змозі протистояти їй, оскільки враховує думку населення. За М. Вебером, політика “означає прагнення до участі у владі або до здійснення впливу на розподіл влади” [5].

Глибока теоретична розробка питань адміністративно-державного управління була започаткована у 1887 р. майбутнім президентом США, професором В. Вільсоном (1856 – 1924 рр.). Він вперше зазначав, що наука державного управління прагнути віднайти способи поліпшення діяльності уряду, зробіть його роботу менш трудомісткою, упорядкує організацію управління. На його думку, основним завданням державного управління повинно бути оперативне і компетентне впровадження в життя рішень будь-якої групи політичних лідерів – “обранців нації”. Водночас В. Вільсон вважав, що успішному розвитку демократії сприятиме чітке розмежування політичних та адміністративних функцій: “...управління лежить поза сферою власне політики. Адміністративні питання аж ніяк не політичні. Хоча політика ставить завдання органам управління, їй не можна дозволяти втручатися в їх діяльність” [6]. Ідеалом В. Вільсона була досвідчена і лояльна державна служба, “вільна від політичного втручання і віддана здійсненню та ефективному запровадженню програм, сформованих на політичному рівні, згідно з логічними принципами управління – науки управління, відокремленої від мистецтва політики” [7].

Концепція В. Вільсона, щодо відокремлення управлінської науки від мистецтва політики, майже півстоліття визначала методологію адміністративно-державного управління в США. Тільки у 1955 р. концепція науки управління В. Вільсона зазнала певного впливу. Ще один американський дослідник – Л. Вайт спростовує концепцію В. Вільсона про розмежування політичної та управлінської діяльності. На думку Л. Вайта, зовнішній політичний тиск більше ста років був складовою частиною американської політико-адміністративної системи. Спочатку сам американський уряд був центром інтенсивного тиску з метою забезпечення нових функцій, а через деякий час уряду потрібно було реагувати на інтереси різних соціальних груп. “Створений таким чином тиск діяв як на первісні органи формування курсу, так і на установи, які здійснюють цей курс. Звідси випливає, що управління пов’язане з курсом дій, а через нього – з політикою”, – стверджує Л. Вайт [8].

У подальшому “нове” державне управління (тобто послідовники Л. Вайта) явно відмовилося від уявлення, що управління треба відокремити від політики. Його прихильники на практиці намагаються впливати як на вибір, так і на втілення в життя того чи іншого варіанта політики” [9]. Отже, твердження “старого” державного управління (послідовників В. Вільсона), що політика й управління – це

окремі й автономні структури чи процеси в американській системі, очевидно хибне. Це, насамперед, пов'язано з тим, що нове управління державними органами ставить собі за мету не лише виконувати законодавчі накази якомога ефективніше, а й впливати на стратегічні рішення. Таким чином, сувора наука державне управління переймає на себе функції не надто суворого мистецтва політики, не переймаючись запитанням: "Наскільки виправдано таке ототожнення?"

Європейський підхід до визначення галузі державного управління та його змісту є дуже точним. Він ґрунтується на давній, заснованій на праві традиції, яка визначає вивчення державного управління як галузі юридичної чи правової освіти. Завдяки цьому європейські державні адміністратори мають чіткіше визначений предмет державного управління. Державне управління як підгалузь права відображає тривале асоціювання громадської служби, як це відбувалося у Європі, зі здійсненням законів та браком впливу в політичних процесах. Європейські державні службовці дотримувалися жорсткішого розмежування політики і управлінської діяльності, базуючись на правовій основі для визначення цих завдань.

Використання європейського підходу до державного управління найкраще можна з'ясувати з короткого аналізу державного управління в Німеччині. Німецький підхід до завдань державного управління підтримує розмежування політики і адміністрування, враховує правову основу. Правові норми визначають межі влади, за допомогою якої державне управління здійснює свої обов'язки. За наявної традиції верховенства закону у Німеччині раціональність громадської дії насамперед забезпечується зведенням до купи норм і фактів, а також через визначення повноважень для кожної дії. Німецькі та європейські державні адміністратори мусять діяти в межах вкрай жорсткої бюрократичної системи. Необхідні умови для розуміння ними своїх завдань та методів ухвалення рішень виникають із глибокого й досконалого знання конституції, законів та адміністративних процесів.

Еволюція наукових поглядів на взаємини політики та державного управління у вітчизняній науці. В умовах радянського суспільного ладу проблеми політичного та управлінського аспектів суспільного життя практично не розводилися. Формування системи взаємодії політики та державного управління в Радянському Союзі з самого спочатку відбувалося на основі відкидання принципу професійного чиновництва. Неефективність рад при реалізації завдань державного управління змусили керівництво Радянського Союзу повернутися до розбудови професійного апарату державного управління. Політичне керівництво державним управлінням здійснювалося через апарат Комуністичної партії, а удосконалення політико-адміністративної взаємодії здійснювалося в умовах жорсткої організації політико-адміністративних відносин. Запит на дослідження взаємодії політики та державного управління з боку влади був відсутній. В силу цього поняття "лідерство", "керівництво" і "управління" використовують здебільш як синоніми. Мімікрія бюрократії (інститут призначення) під народну демократію (інститут всенародних виборів) народила симбіозний термін – "партійне керівництво".

За допомогою терміну "партійне керівництво" складна взаємодія політико-адміністративних структур вирішувалася віртуально, суто на термінологічному рівні. З часом, під впливом соціально-психологічних досліджень, поняття "партійне керівництво" стало трансформуватися у поняття "політичне лідерство" та "партійне керівництво". На думку Б. Паригіна, від самого початку дослідження проблеми лідерства у радянській соціально-психологічній літературі спостерігалися розбіжності у змісті понять "лідер" і "керівник" [10]. Лідерство визнавалося як

внутрішній, збуджуючий процес групового впливу і мотивації. Під лідерством зазвичай мали на увазі характеристику психологічних відносин, які виникають в групі “за вертикаллю”, тобто з точки зору відносин домінування – підкорення. Поняття “керівництво” належало до процесу організації діяльності групи та управління нею.

Керівництво сприймалося як зовнішньо детермінований процес соціального стимулювання і впливу. Проте завжди існувала частина дослідників, яка продовжувала ототожнювати “лідерство” та “керівництво”, стверджувала про “безпідставність розведення лідерства і керівництва”. Як аргумент, до безпідставності розведення лідерства і керівництва Л. Гозман і Є. Шестопап стверджували, що “людина, яка пропагує певні політичні ідеї, приваблює людей не лише цілями, які висуває, але й своїми особистими властивостями, будучи водночас організатором і лідером руху або партії, яка формується” [11]. Тобто, робився наголос, що крім інформаційної площини питання взаємодії лідера та керівника, існує і особистісна площина. У цьому аспекті дилема політичного лідерства та політичного керівництва виглядала перекрученим варіантом старої дилеми політичного мистецтва та наукового управління. За її допомогою робилися спроби вирішення реальної суспільної проблеми на віртуальному, семантичному рівні. Але підхід залишився у межах логіки бінарних опозиції “ототожнення” – “розмежування” і не знайшов оптимального вирішення.

Найвідомішою українською дослідницею оптимізації політико-адміністративних взаємин в Україні є В. Токовенко. Вона зазначає, що під терміном “управління” потрібно розуміти, насамперед, не політичну (адміністративну, апаратну) діяльність органів виконавчої влади та аналогічну діяльність у структурі інших гілок влади. Вона вважає, що необхідно відмежовуватися від широких тлумачень поняття “державне управління”, які частково або й повністю поглинають зміст, що належить до поняття “політичне керівництво” [12]. Державне управління, на думку В. Токовенко, – це діяльність державних органів та посадових осіб, підпорядкованих політичному керівництву, з більш обмеженими, делегованими повноваженнями щодо прийняття рішень, використання суспільних ресурсів і відсторонених від безпосереднього використання силових та інформаційних структур держави.

Отже, головним недоліком процесу оптимізації взаємин політики та державного управління є редукція багатоманітності рішень до двох основних стратегій: “ототожнення” та “розмежування”. Вузкий вибір стратегій щодо оптимізації політики та державного управління жорстоко пов’язаний із двома типами порівняльних понять: “сумісні” та “несумісні”. Сумісними називаються поняття, обсяги яких повністю або частково збігаються. Існує три види відношень за сумісністю: рівнозначність (тотожність), перетин (перехресність, частковий збіг обсягів) і підпорядкування (субординація). Зрозуміло, що політика і державне управління – сумісні за обсягом поняття. Але це не означає їх повного ототожнення. Вони знаходяться у відношенні перетину або часткового збігу обсягів. Таким чином, процес оптимізації політики та державного управління зводиться до знаходження спільного обсягу понять “політика” і “державне управління”.

Таким спільним обсягом є “стратегічні рішення”, які приймаються спільними зусиллями як політичних лідерів, так і державних управлінців. Можна стверджувати, що правильне стратегічне рішення – це золотий перетин взаємодії у межах політико-адміністративної структури. Реальний політико-адміністративний процес завжди

відбувається на перетині спільного стратегічного рішення, формулу якого знайти не дуже легко. Оптимальна взаємодія політики і державного управління створюється, з одного боку, політичним мистецтвом і фантазією, з другого – діяльністю в межах нормативно-правових доктрин. У цій політиці повинні “прочитуватися” соціальна дійсність та її зміни в майбутньому. Політики разом із державними службовцями за допомогою стратегічних рішень можуть або “заглядати в перспективу”, передбачати “неминуче” і “неможливе”, або планувати спільну взаємодію.

Логіко-методологічні схеми оптимізації взаємин політики та державного управління на сучасному етапі. Прийняття спільного стратегічного рішення вимагає дотримання певних умов, щодо процедур та логіки. Згідно з основним правилом логіки, спільні поняття можуть бути реєструючими або нерєєструючими. Реєструючими називаються поняття, у яких кількість мислимих у них елементів піддається обліку або “реєструється”. Реєструючі поняття – це поняття, в обсязі яких мислиться скінченна, обчислювана множина предметів. Наприклад: “населення Закарпаття”, “обласний центр України”, “Ужгородський національний університет”. Реєструючі поняття є альтернативою нерєєструючих понять, обсяг яких не піддається обчисленню. Наприклад: “людство”, “демократія”, “коаліція”, “відданість”, “байдужість”. Елементарний контент-аналіз діалогів між політиками показує переважаність саме нерєєструючими поняттями та нестачу реєструючих понять.

Політикам і представникам чинної влади, що намагаються прийняти спільні стратегічні рішення, треба відмовитися від користування нерєєструючими поняттями, які не можна обрахувати або порівняти. Тільки за цих умов є можливим конструктивний діалог. Наявність у стратегічному рішенні реєструючих понять “часу”, “місця” та “обсягів” взаємодії, що погоджується, є обов’язковою засадою оптимізації взаємин політичних лідерів та державних службовців у спільних стратегічних рішеннях. Тобто, прийняття спільного стратегічного рішення вимагає, насамперед, наявності відповідей на питання “коли”, “де” і в якому “обсязі” можливі взаємини носіїв політичних та адміністративних повноважень. Поза відсутністю реєструючих понять, будь-яке стратегічне рішення буде декларативним.

Кожному політику та державному службовцю треба пам’ятати, що такі звичні для них поняття, як “людина”, “добробут”, “указ” і безліч мислимих у них елементів не піддається обліку: у них мисляться всі люди та укази того, що минуло, люди та укази сьогодення і майбутнього. Вони мають невизначений об’єм. Тому будь-яка спроба взаємодії політиків та державних службовців поза межами реєструючих понять приречена на блукання у вигаданому світі їх фантазії. Фактичний матеріал, на відміну від вигаданого, завжди має бути зафіксованим. Факти – це завжди сприйняті агентом діяльності та зафіксовані у певній формі певні сторони дійсності. Навіть сама система спостереження – це певна система фіксування та реєстрації властивостей об’єкта, що ми і спостерігаємо. Свідоме використання політиками та державними службовцями нерєєструючих понять треба кваліфікувати як спробу імітувати діяльність, яка відсутня.

Взаємодія політиків та державних службовців має бути вимірюною. Вимірювання взаємодії – це певна система фіксації та реєстрації кількісних характеристик дії за допомогою різноманітних норм (еталонів) і методів їх застосування. За допомогою певних процедур, взаємодія політиків та державних службовців здатна набути метрологічного забезпечення. Вимірювальна величина – це не тільки фізична величина. Вимірювання треба застосувати для відображення

величин взаємодії між акторами. Це вимагає створення спеціальних одиниць вимірювання (індикаторів, коефіцієнтів) оптимальності взаємодії, розрахунку похибки вимірювань із заданою ймовірністю, що не виходять за встановлені межі.

Домінування нересруючих понять під час прийняття спільного стратегічного рішення перетворює його у недостатньо визначене та неефективне. Недостатня визначеність стратегічного рішення руйнує будь-яку політико-адміністративну систему або спрямовує на шлях екстремальних взаємодій. У такий час адміністративна система прагне досягти “неможливого теоретично можливими засобами”, коли цілі і засоби не узгоджуються. Саме тоді управління державними органами ставить собі за мету не лише ефективне виконання законодавчих рішень, а й невиправдане втручання у процес прийняття стратегічного рішення.

Питання оптимізації взаємодії політико-адміністративних структур вимагає нового уявлення про державне управління як специфічну форму соціальної діяльності, важливу ланку взаємодії діяльнісних та інформаційних складових. Для процесу оптимізації політико-адміністративних структур неприйнятно як ототожнення, так і жорстке розмежування політичної сфери та управлінської діяльності. Вузкий вибір стратегій оптимізації взаємодії політики та державного управління, пов'язаний виключно з двома типами порівняльних понять, і потребує значного розширення власної логіко-методологічної бази.

Висновки

Отже, концептуальні засади оптимізації взаємин політики та державного управління полягають у забезпеченні логічної сумісності понять “політика” і “державне управління”. Тому, предметом подальшої оптимізації є їх змістовний перетин. Процес оптимізації політики та державного управління зводиться до з'ясування спільного обсягу понять у контексті, у якому вони визначаються конкретними носіями політико-адміністративних повноважень в окремих сферах суспільного розвитку. Процес оптимізації політики та державного управління у сфері економіки суттєво відрізняється від подібного процесу в соціокультурній сфері або національної безпеки. Проте концептуальні засади мають залишатися незмінними у всіх галузях їх застосування.

Головним елементом спільного обсягу, “золотим перетином” відносин політики та державного управління є стратегічне рішення, яке приймається їх спільними зусиллями. Воно, з одного боку, об'єднує зусилля політико-адміністративних структур, з іншого – надає підстави для подальшого самостійного розвитку кожній із них у межах їх повноважень (компетенції). Обов'язковою складовою стратегічного рішення має бути не тільки логічна процедура узагальнення, але і обмеження понять. Обґрунтування спільного стратегічного рішення можливе лише у випадку погодженості визначеної кількості реєструючих понять часу, місця та обсягів взаємодії, що погоджується. Прийняття спільного стратегічного рішення вимагає наявності відповідей на змістовні питання: “коли”, “де” і в якому “обсязі” можлива взаємодія визначених носіїв політичних та адміністративних повноважень.

Визначення засад оптимізації відносин політики та державного управління за допомогою спільного стратегічного рішення має практичне значення при регулюванні відносин структур політичного керівництва та державного управління, органів виконавчої державної влади для розробки нормативних актів та інструктивно-методичних матеріалів, спрямованих на удосконалення взаємодії державних підструктур із органами місцевого самоврядування. Концепція

оптимізації взаємодії політико-адміністративних структур може бути застосована у навчальному процесі, в системах підготовки професійних політиків, та в центрах підвищення кваліфікації державних службовців.

Література

1. Вильсон В. Основы науки государственного управления [Текст] / Вудро Вильсон. — М. : [б. и.], 1995. — С. 5, 6.
2. Колодій А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування [Текст] : навч. посіб. / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — 304 с.
3. Журавський В. С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні [Текст] / В. С. Журавський, В. О. Серьогін, О. Н. Ярмиш. — К. : Ін Юре, 2004. — 672 с.
4. Гнилорібов В. В. Державне будівництво й місцеве самоврядування в Україні [Текст] : навч. посіб. / В. В. Гнилорібов, В. М. Тихонов. — Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2004. — 376 с.
5. Вебер М. Избранные произведения [Текст] / Макс Вебер. — М. : [б. и.], 1990. — С. 646.
6. Вильсон В. Основы науки государственного управления... — С. 5, 6.
7. Веймер Т. Аналіз політики: Концепції і практика [Текст] / Т. Веймер, Л. Девід, Е. Вайнінг [та ін.]. — К. : Основи, 2000. — С. 20.
8. Вайт Л. Вступление к государственному управлению [Текст] / Леонард Вайт. — М. : Прогрес, 2004. — С. 7, 8.
9. Вильсон В. Основы науки государственного управления... — С. 21.
10. Парыгин Б. Д. Основы социально-психологической теории [Текст] / Б. Д. Парыгин. — М. : [б. и.], 1971. — 376 с.
11. Гозман Л. Я. Психология политического лидерства / Л. Я. Гозман, Е. Б. Шестопал // Психология и психоанализ власти [Текст]. — Ростов-на-Дону : [б. и.], 1996. — Т. 1. — С. 578—589.
12. Токовенко В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії [Текст] / Валерія Володимирівна Токовенко. — К. : УАДУ, 2001. — С. 24.

A. Chervenyak

THE CONCEPTUAL GROUNDS OF POLITICS AND PUBLIC ADMINISTRATION RELATIONS OPTIMIZATION

The conceptual grounds of politics and governance relations optimization are analyzed. The main approaches in the study of politics and public administration are given. The evolution of the scientific views on the relationship between politics and public administration in native and foreign sciences is demonstrated. Logic and methodological scheme of politics and public administration relations optimization at the present stage is defined.

Key words: politics, public administration, optimization.

УДК 796.56:332.12:351.82

**О. Крайник,
М. Біль**

ТУРИСТИЧНИЙ КЛАСТЕР РЕГІОНУ ЯК ФОРМА СОЦІАЛЬНОГО ДІАЛОГУ: УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Розглянуто соціальний діалог та його організаційні форми, які доцільно використовувати в туристичній галузі. Особливу роль відведено туристичному кластеру регіону як управлінському інституту. Виділено основні етапи створення туристичного кластера регіону, а також здійснено розподіл можливих його видів продукту у розрізі складових механізму державного управління туристичної галузі.

Ключові слова: соціальний діалог, туристична галузь, туристичний кластер регіону, продукт туристичного кластера регіону.

Соціальний діалог передбачає залучення до співпраці різних управлінських секторів, серед яких: перший сектор – органи державної влади; другий сектор – суб'єкти підприємництва; третій сектор – громадські організації; четвертий сектор – наукові та освітні організації. Саме ці структури відносять до екзогенних факторів мезооточення туристичної галузі. Традиційно соціальний діалог науковці та практики розглядають як співпрацю з суб'єктами підприємництва-роботодавцями. У статті це поняття розглянуто ширше, а саме як міжсекторальна взаємодія всіх суб'єктів управління.

Залучення до соціального діалогу громадських та наукових організацій є більш поширеним серед місцевих органів державної влади. Співпраця з бізнес-структурами практикується меншою мірою, оскільки ускладнюється суттєвими розбіжностями в інтересах суб'єктів та низьким рівнем довіри бізнесу до держави, яка б мала спрямовувати свої зусилля на створення сприятливих умов діяльності. Співпраця з бізнес-структурами в туристичній галузі повинна включати участь не лише суб'єктів туристичної діяльності, але й суб'єктів підприємництва суміжних галузей, що обумовлено монофункціональним спрямування туризму та високим ступенем його чутливості до екзогенних факторів мезо- та макрооточення. Залучення суб'єктів підприємництва суміжних галузей дасть змогу налагодити міжгалузеве співробітництво з максимально можливим дотриманням інтересів усіх учасників бізнесу та забезпечення збалансованого розвитку регіону.

Соціальний діалог досліджено у працях таких науковців, як: А. Андрюшенко, М. Баглай, Н. Гриценко, В. Жуков, Г. Задорожний, А. Здравомислов, Т. Ляшенко, Д. Неліпа, Г. Осовий, А. Соловійов, Н. Ткачева, В. Цвих та інших. Дослідження туристичних кластерів у вітчизняній науковій думці протягом останніх років також набули достатнього поширення, зокрема у працях В. Гоблик, Л. Гонтаржевської [1], П. Гудзь, Н. Гук, А. Кожині, О. Морана, В. Савченка, Л. Черчик та інших.

Дуже мало досліджено звернено на специфіку налагодження соціального діалогу в туристичній галузі, що в сучасних умовах активного її розвитку та необхідності вдосконалення механізму державного управління є надзвичайно актуальним питанням. Так само недооцінена роль туристичних кластерів як

управлінських інститутів розвитку туризму на відповідних територіях, що доводить актуальність теми дослідження.

Метою статті є визначення ролі туристичного кластера як однієї з форм соціального діалогу для розвитку туристичної галузі в регіоні.

Цілями статті є:

– виділення учасників соціального діалогу в туристичній галузі та його основних організаційних форм;

– обґрунтування доцільності створення туристичних кластерів регіону як управлінських інститутів;

– розподіл основних видів продукту туристичних кластерів у розрізі складових механізму державного управління туристичної галузі.

Основними організаційними формами соціального діалогу в туристичній галузі можуть виступати маркетингові консорціуми, конгломерати, громадські організації при навчальних закладах, які готують фахівців з туризму, об'єднання, що створені з метою просування конкретного туристичного продукту, туристично-інформаційні центри, туристичні кластери.

Особливу увагу доцільно звернути на створення туристичних кластерів, які є специфічними організаційними формами об'єднання державних, наукових, освітніх, громадських та приватних структур, що здійснюють свою діяльність у туристичній сфері та розташовані на суміжних територіях. Туристичні кластери як управлінські структури сприяють переходу від прямого втручання органів державної влади до опосередкованого.

На території Львівської області у цьому напрямку спостерігаємо певні труднощі, оскільки кластерний аналіз районів за показниками розвитку туристичної галузі (кількість місць у санаторно-курортних та оздоровчих закладах, одноразова місткість підприємств готельного господарства, кількість місць в об'єктах ресторанного господарства) засвідчив територіальну несуміжність утворених кластерів (табл. 1).

Таблиця 1

**Центральні значення показників для кластерного аналізу районів
Львівської області (2004 – 2007 рр.) [2]**

Кластери	X1*	X2**	X3***
Кластер I	1,79	0,98	1,04
Кластер II	56,19	2,53	1,06
Кластер III	0,94	1,19	2,1
Кластер IV	8,33	1,89	1,37
Кластер V	25,22	3,11	1,59

Так, логічним було б формування окремого кластера районів, які належать до гірських територій, адже вони володіють приблизно однорідними туристично-рекреаційними ресурсами, що сприяють розвитку зимових видів туризму, сільського, агротуризму. Водночас Старосамбірський і Турківський райони належать до кластера I, Стрийський і Сколівський – до кластера IV, а Дрогобицький утворює

*X1 – відношення середньорічної кількості місць у санаторно-курортних та оздоровчих закладах та середньорічної кількості населення.

**X2 – середньорічний темп зміни одноразової місткості підприємств готельного господарства.

***X3 – середньорічний темп зміни кількості місць в об'єктах ресторанного господарства.

самостійний кластер. Це доводить проблему відсутності концептуальних підходів та слабких міжрайонних зв'язків області в управлінні та розвитку туристичної галузі (рис. 1).

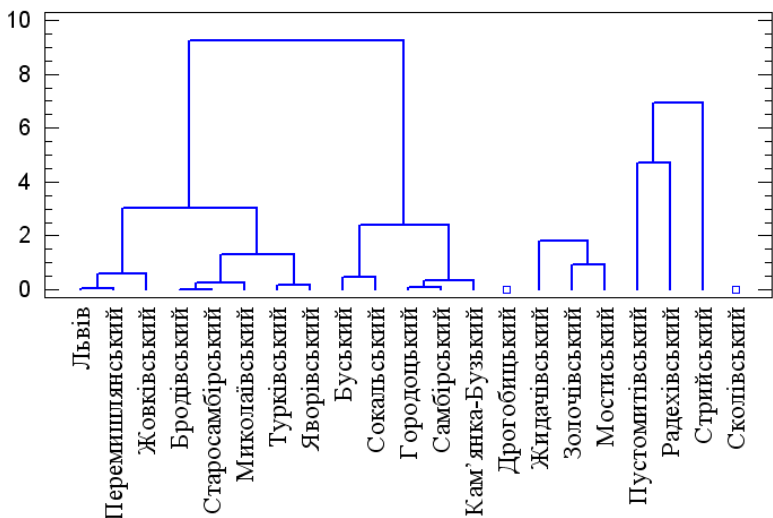


Рис. 1. Кластерний аналіз районів Львівської області за показниками розвитку туристичної галузі (2004 – 2007 рр.)

Незважаючи на це, кластер – найбільш оптимальна форма соціального діалогу, оскільки дає змогу об'єднати зусилля всіх учасників управління туристичної галузі, підвищуючи таким чином ефективність територіальної організації продуктивних сил суспільства. Туристичний кластер відзначається експорто-орієнтованою спрямованістю, оскільки туристична галузь не може обмежуватись лише внутрішнім споживанням, а її продукт практично завжди користується попитом серед іноземних туристів.

Досвід ефективності функціонування туристичних кластерів в Україні практично відсутній, що обумовлено, насамперед, прогалинами у нормативно-правовому регулюванні такого напрямку. Так, у 2008 р. було розроблено проект розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції створення кластерів в Україні”, але він не був прийнятим [3]. Тому вкрай необхідним є прийняття відповідного документу на загальнодержавному рівні, а також розроблення програм створення туристичних кластерів у регіонах.

Туристичний кластер здебільшого розглядають як систему інтенсивної виробничо-технологічної та інформаційної взаємодії туристичних підприємств, постачальників базових та додаткових послуг із приводу створення спільного туристичного продукту [4]. На нашу думку, така дефініція є звужена, оскільки абсолютно не відображає можливості участі у такій формі інших управлінських секторів – державного, громадського, науково-освітнього. З управлінської точки зору, розгляд туристичного кластера як форми соціального діалогу є надзвичайно цінним, оскільки дає змогу оптимізувати процес реалізації механізму державного управління на регіональному рівні.

Формування туристичного кластера – не стихійний, а систематизований, чітко впорядкований процес, який вимагає змістовного методологічного підґрунтя з метою ефективної його організації. До механізму формування туристичного кластера як управлінського інституту повинні належати такі основні блоки:

1. Визначення ініціативної групи – реальних учасників кластера. Формування туристичного кластера повинне розпочинатись з ініціативи конкретних суб'єктів, розташованих на територіях, що є територіально суміжними. Такі суб'єкти формують ініціативну групу. Це можуть бути місцеві органи державної влади (управління культури і туризму місцевої державної адміністрації (далі – МДА) та їх територіальні представництва в районах), органи місцевого самоврядування (спеціалізовані відділи чи інші структурні підрозділи міських, селищних, сільських рад), провідні суб'єкти туристичної діяльності (потужні туристичні оператори чи туристичні агенти), спеціалізовані громадські та міжнародні організації, які фінансують такі проекти, наукові та освітні установи, які проводять науково-дослідну роботу та обґрунтовують економічну ефективність таких форм співпраці.

2. Проведення комплексного маркетингового дослідження на відповідній території, яка охоплює реальних та потенційних учасників кластера. Таке дослідження, проведене ініціативною групою, повинне визначити стан розвитку туристичної галузі через моніторинг базових показників та прогнози на довгострокову перспективу, виділення основних проблем розвитку туризму та шляхів їх подолання, зокрема таких, які б могли бути реалізованими учасниками кластера.

3. Формування основної мети туристичного кластера. Традиційно це підвищення конкурентоспроможності туристичного продукту регіону. При цьому туристичний продукт регіону – це сукупність усіх видів товарів і послуг, які пропонуються у регіоні для споживачів і розроблені на основі регіональних історико-культурних, природничих та інших ресурсів території.

4. Формування цілей туристичного кластера. Цілями в рамках визначеної мети можуть бути: перетворення території на провідний туристичний центр; ефективне використання, збереження та нарощування туристично-рекреаційного потенціалу регіону; ініціювання та координація проектів розвитку туризму, зокрема з залучення інвестиційного капіталу; промоція туристичного продукту регіону; підвищення кваліфікації фахівців туристичної галузі, що здійснюють підприємницьку та трудову (як наймані працівники) діяльність на відповідній території; отримання прибутку від діяльності в туристичній галузі; співпраця з закордонними партнерами в туристичній галузі.

5. Побудова структури туристичного кластера (рис. 2). Це надзвичайно важливий етап, оскільки тут визначаються концептуальні основи взаємодії учасників та забезпечення їх діяльності. Така структура, розроблена ініціативною групою та конкретизована під певну ситуацію, може бути представлена ширшому загалу – потенційним учасникам кластера. Типову структуру туристичного кластера в регіоні формують такі складові, як ядро, учасники, механізм управління, сектори. Сектори кластера відображають функціональний розподіл його учасників за наступними групами: управлінські (здебільшого це органи державної влади), виробничі (суб'єкти туристичної діяльності та органи державної влади як суб'єкти підприємництва), обслуговуючі (суб'єкти підприємництва суміжних галузей, які формують мезооточення), забезпечуючі (здійснюють фінансування функціонування кластера), допоміжні (засоби масової інформації, поліграфічні фірми тощо). Між цими

секторами повинні існувати тісні мережеві зв'язки, що мають координуватись через секретаріат ради туристичного кластера як постійно діючий орган у його структурі з основними управлінськими повноваженнями. Особливу увагу потрібно звернути на складову матеріально-технічного забезпечення, оскільки від ефективності її організації суттєво залежить залучення коштів місцевих органів державної влади, що відображає принцип адиціоналізму (з досвіду регіональної політики країн ЄС).

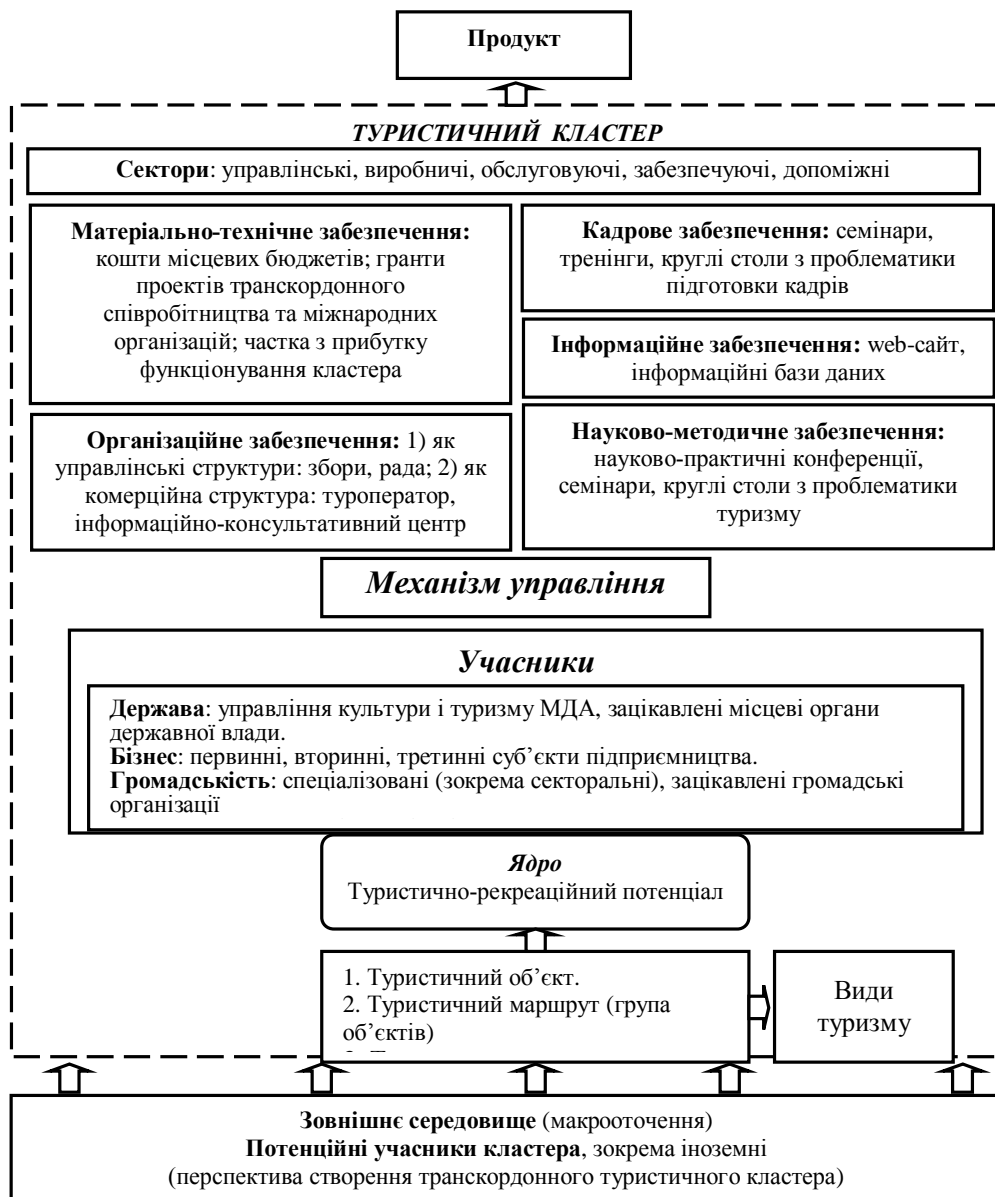


Рис. 2. Типова структура туристичного кластера в регіоні

6. Розроблення статуту туристичного кластера. Такий документ повинен бути розроблений із урахуванням усіх специфічних умов підприємницької діяльності на відповідній території та передбачати широке коло можливостей щодо сфери діяльності.

7. Державна реєстрація туристичного кластера. Окремі суб'єкти, зокрема учасники ініціативної групи, декларують свою участь у кластері через офіційне його оформлення (реєстрацію). Створення туристичного кластера повинне бути затверджене рішенням обласної ради та при потребі відповідними територіальними органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування.

На сьогодні в регіонах України, зокрема в Львівській області, вже створено низку кластерів, проте практично всі з них мають суто декларативне спрямування та їх діяльність є абсолютно невідчутною для соціально-економічного розвитку території. Це спричинено незадовільною участю у таких структурах місцевих органів державної влади, яка не підкріплена цільовим фінансуванням, а також відсутністю мотивації решти учасників. Наголошуємо на важливості комерційного спрямування функціонування туристичного кластера, адже це основна умова мотивації учасників та усунення декларативного аспекту його існування. Також важливо, щоб кластер не був об'єктом зайвих витрат для місцевих органів державної влади та інших учасників, а суми коштів, вкладених у його функціонування, повинні бути окупними.

Спеціалізація туристичного кластера не повинна обмежуватись діяльністю за окремим видом туризму, як це часто спостерігається у сільському туризмі. Результативність кластера має бути підтверджена його продуктом. Так, у розрізі основних складових механізму державного управління туристичної галузі продуктом діяльності туристичного кластера в регіоні можуть бути:

– у межах об'єкту управління: розробка нового туристичного продукту (туристичний маршрут; об'єкт туристичної інфраструктури (заклади проживання, харчування тощо, транспортні засоби переміщення туристів тощо); фестивалі); пропозиції з удосконалення використання потенціалу туристичного продукту; розроблення бізнес-проектів та їх реалізація тощо;

– в організаційному забезпеченні: створення відповідних організаційних структур міжрегіонального, транскордонного, регіонального та субрегіонального рівнів як міжкоординаційних інституцій поєднання зусиль учасників соціального діалогу в реалізації механізму державного управління туристичної галузі; проведення нарад, засідань, зборів, конференцій, круглих столів тощо за участі засобів масової інформації; моніторинг ефективності діяльності органів державної влади, що здійснюють управління туристичної галузі на відповідному рівні; оцінка субординаційних, реординаційних і координаційних зв'язків відповідних організаційних структур в управлінні туристичної галузі тощо;

– в інформаційному забезпеченні: формування інформаційної бази певних туристично-рекреаційних ресурсів території, суб'єктів туристичної діяльності, інших даних, що визначають конкурентоспроможність туристичної галузі, зокрема проведення соціологічних досліджень (збір первинної інформації), обробка статистичної інформації (аналіз вторинної інформації); пропозиції заходів формування і вдосконалення інформаційного простору території в контексті просування туристичного продукту; методичні рекомендації оцінки, підвищення туристично-рекреаційного потенціалу території; методичні рекомендації збору статистичних даних, що відображають результати діяльності в туристичній галузі

відповідної території; показники оцінки діяльності в туристичній галузі, методики їх формування та використання; послуги програмного забезпечення тощо;

– у кадровому забезпеченні: проекти освітніх стандартів підготовки фахівців з державного управління туристичної галузі; пропозиції підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб, що здійснюють управління туристичної галузі відповідної території; семінари підвищення кваліфікації фахівців туристичної галузі тощо;

– у науково-методичному забезпеченні: науково-методичне обґрунтування заходів у межах механізму державного управління туристичної галузі на визначеній території (методики, прогнози, проекти тощо); наукова література за тематикою, що стосується туризму (монографії, словники, збірники статей, матеріали конференцій тощо);

– у матеріально-технічному забезпеченні: пропозиції з пошуку джерел фінансування проектів, заходів з державного управління; моніторинг ефективності використання фінансових ресурсів, виділених на управлінські цілі тощо;

– у межах програмно-нормативних методів: 1) проекти законів, концепцій, стратегій, програм тощо; пропозиції (методичні рекомендації) удосконалення чинної нормативно-правової бази; моніторинг (економічна оцінка) виконання прийнятих нормативно-правових документів, зокрема коротко- і середньострокових програм розвитку та цілеспрямованості їх фінансування; 2) пропозиції (методичні рекомендації) стандартизації, сертифікації туристичних послуг, ліцензування суб'єктів туристичної діяльності тощо;

– у межах фінансово-економічних методів: 1) прогнози показників туристичної галузі, зокрема щодо діяльності суб'єктів підприємництва, обсягів туристичних потоків (внутрішніх, зовнішніх) тощо; 2) методичні рекомендації оцінки інвестиційного клімату території, терміну окупності інвестиційних капіталовкладень; пропозиції удосконалення діяльності суб'єктів підприємництва на території курортнополісів; пропозиції заходів залучення інвестицій у розбудову туристичної інфра- та суперструктури; 3) пропозиції з удосконалення податкового регулювання в туристичній галузі, зокрема переліку податків, їх ставок, податкових пільг тощо; 4) пропозиції з фінансування розвитку туристичної галузі визначеної території в частині виділення фінансових ресурсів з бюджету відповідного рівня; 5) методичні рекомендації ціноутворення на туристичний продукт, використання цінкових стратегій тощо;

– у межах науково-технічних методів: 1) пропозиції удосконалення інноваційної діяльності суб'єктів туристичної діяльності та використання нових підходів у державному управлінні туристичної галузі; методичні рекомендації оцінки інноваційності туристичної галузі з погляду її конкурентоспроможності на світовому ринку туристичних послуг; 2) прогнози потреби туристичної галузі у професійних кадрах; проекти освітніх стандартів підготовки фахівців туристичної галузі різних кваліфікаційних рівнів тощо;

– у межах соціальних методів: 1) пропозиції удосконалення соціального регулювання стосовно окремих верств населення; пропозиції розбудови туристичної інфраструктури з елементами, необхідними для соціально-незахищених верств населення; 2) пропозиції заходів щодо національних меншин території, спрямованих на стимулювання туристичних потоків між відповідними країнами тощо;

– у межах психологічних методів: 1) методичні рекомендації оцінки туристичної привабливості території для туристів (зокрема іноземних); розроблення

макетів промоційних друкованих матеріалів (довідників, карт, брошур, буклетів, календарів), іншої продукції; 2) пропозиції створення нових комунікаційних каналів поширення інформації про туристично-рекреаційний потенціал території; пропозиції удосконалення топології організації комунікаційних каналів як інструментів поширення інформації про туристично-рекреаційний потенціал території тощо;

– у межах екологічних методів: 1) проекти зонування території відповідно до основного функціонального призначення (рекреаційна, промислова тощо); методичні рекомендації територіально-просторового планування з метою ефективного розміщення об'єктів туристично-рекреаційного призначення; 2) методичні рекомендації оцінки туристичного навантаження (ємності) відповідної території тощо;

– у межах зовнішньоекономічних методів: 1) пропозиції удосконалення митного регулювання, порядку переміщення туристів через державний кордон; методичні рекомендації встановлення митних ставок на переміщення вантажів, матеріальних цінностей туристів; 2) методичні рекомендації оцінки ефективності різних форм транскордонного співробітництва, зокрема проектів з цільовим фінансуванням; 3) методичні рекомендації оцінки, моніторинг участі у міжнародних програмах тощо.

Висновки

Отже, ефективною формою співпраці місцевих органів державної влади, громадських, наукових, освітніх та бізнес-структур є соціальний діалог, який відображає секторальний поділ суб'єктів управління. Співпраця місцевих органів державної влади з громадськими організаціями сприяє участі громадськості в реалізації регіональної туристичної політики, з науковими та освітніми організаціями – науковому обґрунтуванні політичних рішень, з бізнесом – впливу підприємців на державні структури з метою врахування інтересів безпосередньо суб'єктів туристичної діяльності та підприємств суміжних галузей. Однією із основних форм соціального діалогу в туристичній галузі є туристичні кластери, які сприяють переходу від прямого втручання органів державної влади та характерною особливістю яких є територіальна суміжність учасників. Саме такі структури можуть сприяти підвищенню ефективності реалізації механізму державного управління туристичної галузі на регіональному рівні, залучаючи інші управлінські сектори та сприяючи забезпеченню їх інтересів, які спрямовані на розвиток туризму.

Література

1. Гонтаржевська Л. І. Зовнішньоекономічна діяльність туристичних підприємств України [Електронний ресурс] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. економ. наук: спец. 08.05.01 “Світове господарство і міжнародні економічні відносини” / Л. І. Гонтаржевська // Режим доступу : http://tourlib.net/aref_tourism/gontarjevaska.htm.

2. Статистичний щорічник Львівської області за 2007 рік [Текст] : у 2 ч. Ч. 2 / за ред. С. О. Матковського. — Львів : [б. в.], 2008. — С. 294.

3. На сьогодні стратегічно важливим є забезпечення залучення інвестицій в реальний сектор національної економіки [Електронний ресурс] / Богдан Данилишин ; Міністерство економіки України // Режим доступу : http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=124019.

4. Гонтаржевська Л. І. Зовнішньоекономічна діяльність туристичних підприємств України...

**O. Kraynyk
M. Bil'**

**TOURIST CLUSTER IN THE REGION AS A FORM
OF SOCIAL DIALOGUE: ADMINISTRATIVE ASPECT**

In the paper social dialogue and its organizational forms that are appropriate to use in tourism are considered. Special role is assigned to the cluster region as a tourist management institute. Main stages of tourist cluster in the region are distinguished, and also separation of its possible products as the components of public administration of tourist industry is made.

Key words: social dialogue, tourist industry, tourist cluster region, a product of tourist cluster region.

УДК 354.9:004.01(430)

С. Ромашко

**МОДЕЛЬ СИСТЕМИ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В НІМЕЧЧИНІ
(ЗА МАТЕРІАЛАМИ СЕМІНАРУ НА ТЕМУ “ЕЛЕКТРОННИЙ УРЯД”
З СЕРІЇ “НАУКОВІ БЕСІДИ”, БЕРЛІН, 27 – 29 ЖОВТНЯ 2009 р.)**

Розглянуто погляди німецьких фахівців на суть електронного урядування та описана модель електронного урядування, використовувану в Німеччині. Проаналізовано механізми функціонування системи електронного урядування, приклади та ефективність його використання і перспективи подальшого розвитку.

Ключові слова: електронне урядування, модель, механізм.

У вітчизняних джерелах під електронним урядуванням розуміють спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування органів влади в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян, юридичних осіб, неурядових організацій. Це означає організацію управління державою, взаємодії з фізичними і юридичними особами та громадськими організаціями шляхом максимального використання в органах публічної адміністрації сучасних інформаційних технологій. Електронне урядування означає, що довільна особа через інформаційно-комунікаційні засоби може звернутись до органів державної влади чи місцевого самоврядування для отримання необхідної інформації, а головне – для отримання управлінських послуг.

У німецькомовних джерелах на позначення електронного урядування використовується термін eGovernment (чи E-Government), який має англійське походження за аналогією з іншими термінами, притаманними сучасному інформаційному суспільству [1].

Як основне визначення цього терміну, використовується “шпеєрівське визначення електронного урядування” (яке має таку назву, оскільки з’явилося у дослідному інституті публічного адміністрування Німецького інституту управлінських наук у Шпеєрі). Відповідно до нього “електронне урядування стосується виконання виробничих процесів в управлінні за допомогою інформаційних та комунікаційних технологій електронними засобами”.

Майже одночасно з цим Товариство з інформатики оприлюднило своє визначення. У так званому “Меморандумі електронного урядування” під “електронним урядуванням розуміється перебіг процесів публічного волевиявлення, прийняття рішень та надання послуг в політиці, державі та урядуванні з інтенсивним використанням інформаційних технологій”.

Різниця у визначеннях на перший погляд непомітна, але вона суттєва. “Шпеєрівське визначення” стосується лише вузького акцентування на виробничих процесах управління. Всупереч цьому в Меморандумі електронного урядування наголошується також на процесах демократичного волевиявлення в електронному урядуванні. Окрім цього, як можна бачити з порівняння обох визначень, значення, яке надається інформаційним та комунікаційним технологіям, змінюється від “...за

допомогою...” (шпеєрівське визначення) до “...з інтенсивним використанням...” (Меморандум електронного урядування).

Однак, незважаючи на ці в засаді вірні визначення, електронне урядування не можна обмежити лише до технічних аспектів. Значною мірою визначення поняття електронного урядування повинно включати явища в їх організаційному вимірі. Особливо наголошується на спільності електронного урядування з “класичною” концепцією модернізації урядування, зокрема з новим публічним менеджментом (New Public Management – NPM), яка є основоположною для розуміння електронного урядування. З огляду на це, наводяться й інші визначення, які мають велике значення для розуміння явища електронного урядування.

Наприклад, С. Янсен і Б. Пріддат електронне урядування трактують [2]:

- як “віртуалізацію” держави у вигляді “one-stop-non-stop” – пропозиції (“One Stop” – фаховий термін, який означає державні або комунальні службові послуги на одному робочому місці для громадян. “Non Stop” – надання послуг протягом 24 годин, якщо це можливо за допомогою Інтернету), цифрових інтегрованих персоналізованих і постійно доступних сервісів / процесів (G2C – government to citizen), а також електронної демократії (eDemocracy) шляхом надання громадянам реальної можливості об’єднання (C2G – citizen to government);

- як оптимізацію ланцюгів створення цінностей організаціями-постачальниками шляхом використання eProcurement (G2B – government to business), а також як інтеграцію у творення політики шляхом “впливу на урядування” (B2G – business to government);

- як інформаційну підтримку міжорганізаційних, вертикальних (федерація, земля, комуна) та горизонтальних зв’язків для кооперування між публічними інституціями (G2G – government to government);

- як менеджмент суспільних знань, база знань якого стосується різних напрямів (CBG2G – citizen, business, government to government).

З цих у чомусь подібних визначень можна зробити висновок, що сприйняття електронного урядування можливе щонайменше у трьох аспектах: G2C, G2B та G2G. З цього поділу за групами користувачів вимальовуються різні, але в чомусь і подібні образи електронного урядування. Однак жодне з цих визначень окремо не може сприйматись як єдино правильне.

З наведених визначень впливають такі основні цілі електронного урядування:

- підвищення якості надання управлінських послуг;

- підвищення ефективності публічного урядування;

- оптимізація процесів всередині і між закладами та установами публічного урядування;

- економія коштів;

- підвищення прозорості управління та участі громадян;

- зростання мотивації управлінських працівників (покращення умов їх праці);

- підвищення іміджу і рівня маркетингу робочих місць.

Технології електронного урядування використовуються та успішно функціонують у багатьох країнах. У Німеччині система електронного урядування функціонує з 2004 р. і зараз ще знаходиться в стані впровадження. За індексом мережевої готовності (NRI – Network Readiness Index) Всесвітнього економічного форуму за 2007 – 2008 рр. з оцінкою 5,19 бала Німеччина займає 16-те місце у світі (серед 127-ми країн) [3]. Для порівняння: за 2006 – 2007 рр. індекс NRI для

Німеччини становив 5,22, але стан мережевої готовності Німеччини визнаний незмінним.

Яким же чином електронне урядування використовується в Німеччині? Функціональна модель електронного урядування в Німеччині має такий вигляд (рис. 1):

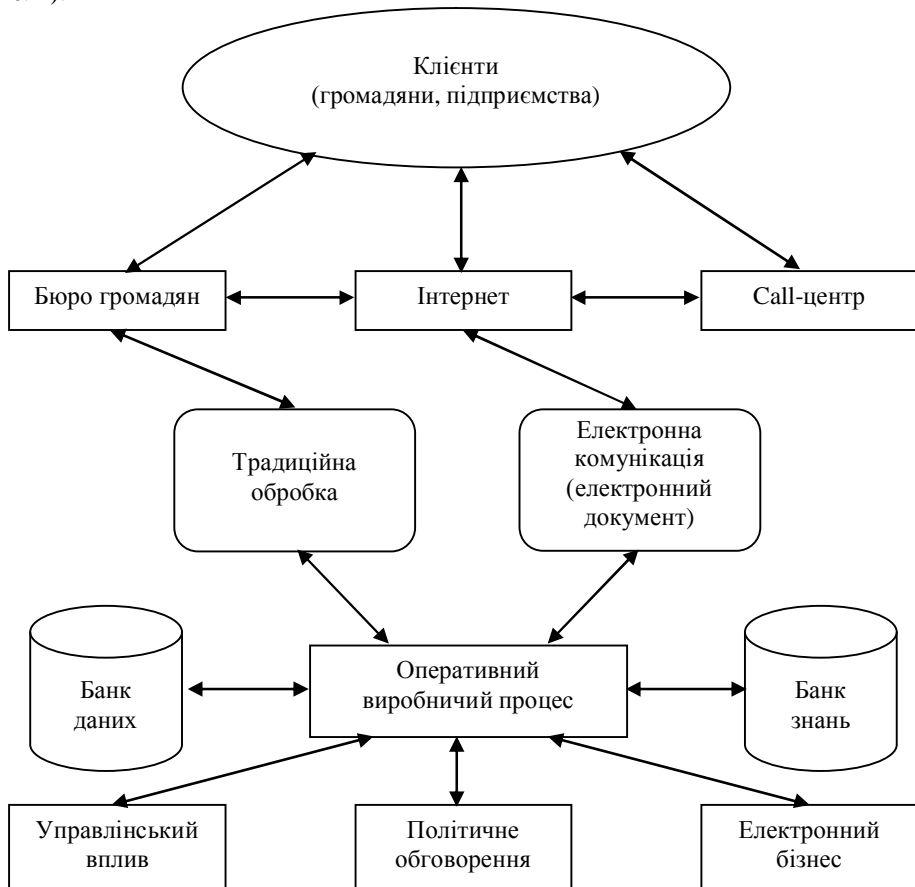


Рис. 1. Функціональна модель електронного урядування

Відповідно до цієї моделі клієнти системи урядування можуть отримати доступ до неї трьома способами: за допомогою телефонного зв'язку (центри виклику), електронного зв'язку (Інтернет) чи через бюро звернень громадян.

Телефонний зв'язок використовується у випадках, які вимагають оперативного реагування: довідкові та інформативні послуги, інформування про аварійні ситуації, порушення у системах інженерного, комунального чи транспортного забезпечення тощо.

Зв'язок через інтернет найпоширеніший і використовується у більшості випадків – від інформаційних послуг до обговорення питань державної політики [4 – 6]. Викласти суть справи клієнт може або шляхом заповнення бланку подання в електронному вигляді або шляхом друкування бланку і заповнення його вручну.

Заповнений вручну бланк подається до відповідної установи особисто або надсилається поштою.

До бюро звернень громадян подаються заповнені вручну бланки або друковані заяви. Цей канал доступу використовується для особливо важливих документів.

Використання довільного із можливих каналів доступу до системи електронного урядування передбачає персоналізацію звернення шляхом надання своїх особистих даних, інформації про місце проживання і місце праці. Використання бюро звернень громадян додатково передбачає візуальну ідентифікацію заявника та його персоналізацію із можливим використанням для цього даних з додаткових джерел.

Обробка звернень через центри телефонного виклику відбувається негайно. Обробка звернень через Інтернет може відбуватись негайно або тривати досить довго (залежно від складності). Для запитів через бюро звернень громадян існує майже пропорційна залежність часу обробки запиту від рівня проблеми – від місяця на рівні комуни до року на федеральному рівні.

Одним із основних процесів функціонування системи електронного урядування є формування бази даних та бази знань.

База даних формується за ієрархічним принципом та містить інформацію стосовно усіх запитів до системи. Одним із результатів статистичної обробки даних у цій базі є вирішення питання щодо ефективності функціонування системи.

У базі знань збирається інформація щодо прийнятих за запитами рішень та їх результативності, після чого формується перелік прецедентів, який можна використовувати у системах підтримки прийняття управлінських рішень.

Результати опитувань, проведених серед суб'єктів процесів урядування в Німеччині засвідчили, що найбільших успіхів система електронного урядування досягла на федеральному рівні. Натомість на рівні земель і рівні комун ефективність електронного урядування поки що вважається недостатньою.

Як правило, кожний запит тривалої обробки проходить три стадії опрацювання: формальне опрацювання, опрацювання за суттю і формування кінцевого рішення. Перша з цих стадій властива обробці даних на довільному рівні (федеральному рівні, рівні землі чи комуни) і її тривалість становить від 5 до 70% від загальної тривалості обробки запиту на відповідному рівні. Якщо на федеральному рівні така з погляду клієнта непродуктивна втрата часу (5%) є допустима, то на рівні комуни непродуктивна втрата (70%) часу викликає у клієнтів зрозуміле розчарування. Тим більше, що за традиціями німецького адміністрування кожний етап обробки запиту супроводжується документом зворотного зв'язку з клієнтом. На думку багатьох респондентів, це є причиною збільшення витрат на функціонування системи, збільшення тривалості часу обробки запитів та зниження ефективності управління.

Під час звертання клієнтів системи електронного урядування до установ на довільному рівні є три способи участі громадян у процесі управління: персональне звернення, висловлення критичних зауважень до вже поданого звернення та підписання петицій, поданих іншими клієнтами, що означає повну згоду. Усі три форми активно використовуються на федеральному рівні і значно менше на земельному чи комунальному рівнях, де переважають персональні звернення.

Складності подальшого розвитку системи електронного урядування у Німеччині зумовлені недостатнім розвитком інфраструктури зв'язку на території

колишньої НДР, недостатньої кількості підготовлених для роботи в цій системі спеціалістів-управлінців, недосконалістю чинного законодавства, орієнтованого здебільшого на традиційну паперову бюрократію, а також недостатньою інформованістю громадян, насамперед старшої вікової групи. Певні складності в процесі впровадження системи електронного урядування створює також традиційно значний вплив на громадську думку засобів масової інформації, внаслідок чого багато громадян віддають перевагу звертанням у проблемних випадках саме до них, а не безпосередньо до відповідних установ чи органів.

Література

1. Lehrkurs eGovernment [Electronic resource] // Access mode : <http://www.teialehrbuch.de/kostenlose-kurse/eGovernment>.
2. Die Zukunft Des Offentlichen by Birger P. Priddat, Nico Stehr, Stephan A. Jansen (2007, Book, Illustrated) [Electronic resource] // Access mode : http://catalog.ebay.com/Die-Zukunft-Des-Offentlichen_ISBN-10_3531152823_ISBN-13_9783531152820-/64341979?_fcls=1&_pcatid=&_tab=2.
3. Индекс мережевої готовності (Network Readiness Index, NRI) Всесвітнього економічного форуму [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.weforum.org/pdf/gitr/2008/Contents.pdf>.
4. Головна сторінка сайту міста Берліна [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.berlin.de/>.
5. Головна сторінка сайту громади міста Пфаффштат [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.pfaffstaett.ooe.gv.at/>.
6. Головна сторінка сайту громади міста Редніцгембах [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.rednitzhembach.de/data/index.php/>.

S. Romashko

MODEL OF THE ELECTRONIC GOVERNANCE SYSTEM IN GERMANY (BASED ON THE MATERIAL OF “ELECTRONIC GOVERNANCE” SEMINAR FROM THE “SCIENTIFIC TALKS”, BERLIN, 27 – 28 OCTOBER 2009)

In the article the surveying of German specialists views on the essence of electronic governance is given and the model of electronic governance in Germany is described. The mechanisms of functioning of electronic governance system are considered, as well as the examples of its effective usage and prospect of its further development.

Key words: electronic governance, model, mechanism.

УДК 35.078.3

І. Артим,
Г. Дзяна

РОЗВИТОК ОЦІНЮВАННЯ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ЗАРУБІЖНА ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА

Розглянуто теоретичні основи оцінювання в системі державного управління. Визначено основні функції оцінювання, які розкривають різні напрямки його використання в органах влади. Виявлено причини появи та стрімкого розвитку оцінювання за кордоном та гальмування цього процесу в Україні.

Ключові слова: оцінювання, оцінка, оцінювання процесів, оцінювання результатів, критерій оцінювання, економічність, ефективність, результативність.

Формування в Україні ефективної публічної адміністрації, становлення демократичної держави вимагають науково-обґрунтованих підходів у здійсненні державно-управлінських процесів. Це своєю чергою вимагає підготовки нового покоління аналітиків, консультантів, експертів для системи державного управління, які б кваліфіковано здійснювали оцінку діяльності державних органів влади з метою підвищення їх ефективності.

Ефективність і результативність діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування безпосередньо залежить від фактичного змісту та організації їх роботи. Щоб здійснювати процес вдосконалення діяльності, необхідно мати чітке та повне уявлення про існуючий стан справ у системі управління. А діапазон діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування дуже широкий. Саме це завдання і взяло на себе “оцінювання”, яке гарантує об’єктивне аналітичне дослідження діяльності органів влади і є основою для їх подальших рішень та дій.

Дослідженню обраної тематики присвячені праці багатьох зарубіжних вчених, зокрема найбільш визнаними фахівцями у теоретичному обґрунтуванні оцінювання в системі державного управління є: К. Вайс, Е. Ведунг, Л. Пал, Д. Веймер, А. Вайнінг, Г. Саймон, В. Bozeman, J. Straussman, P. Rossi, J. Wholey. Серед вітчизняних дослідників необхідно відзначити В. Тертичка, І. Розпутенка, Ю. Бажала, О. Кілієвича, які досліджували теоретичні основи оцінювання в державному управлінні. Р. Рудніцька, М. Лесечко, А. Гошко розробляли та впроваджували методики подібних досліджень для вітчизняних органів влади різних рівнів. Та, незважаючи на певний прогрес у напрямку цих досліджень, оцінювання в Україні все ще не набуло достатнього теоретичного обґрунтування, що й гальмує процес його практичного впровадження в органах влади.

Тому основна мета дослідження полягає у науковому обґрунтуванні “оцінювання” як механізму удосконалення державного управління у зарубіжній практиці та обґрунтуванні необхідності його впровадження в Україні.

Реалізація мети передбачає виконання таких завдань:

– дослідження сутності поняття “оцінювання” в державному управлінні;

- виявлення причин появи оцінювання в країнах Заходу;
- формування основних функцій оцінювання в системі органів державного управління;
- аналіз вітчизняної практики оцінювання в системі органів державного управління та пошук причин гальмування цього процесу.

Неформальні спроби оцінювання датовані ще IV ст. до нашої ери. Давньогрецькі філософи у своїх працях намагались з'ясувати проблеми державотворення. І ще з давніх часів монархи та правляча еліта запрошували до дворів вчених-філософів в якості консультантів, експертів та наставників спадкоємців монархів із питань ефективного правління. Зокрема, Ф. Македонський найняв Аристотеля навчати Олександра мистецтву державності. Тому оцінювання в державному секторі можна вважати новітнім доповненням до довгого ланцюга спроб правлячої еліти поставити розумові здібності науковців та філософів на службу інтересам держави. Але якщо розглядати оцінювання як наукове дослідження процесів за відповідною схемою, то необхідно наголосити, що вперше такі дослідження датуються серединою XVII ст., коли французькі вчені спробували оцінити вплив освіти на злочинність та доцільність проведення громадських робіт.

Проте наукова основа оцінювання бере початок у країнах Заходу у 1940 – 1960 рр. внаслідок швидкого розвитку соціальних програм, особливо у сфері відбудови міст, розвитку освіти, професійної підготовки та охорони здоров'я. А вже оцінювання спрямувалось із намагань зрозуміти результати державної політики та програм. У цей період уряди більшості країн були занепокоєні недостатньою результативністю та ефективністю програм, на які витрачались величезні кошти. Окрім того, громадськість вимагала об'єктивних звітів від урядових установ про результати їх діяльності, що й спричинило появу оцінювання, яке виконувало дві основні функції – науково-дослідну та звітувальну.

Розвиваючись у часі, оцінювання в державному управлінні набувало різного забарвлення, тобто зосереджувалося на різних аспектах. Перші офіційні дослідження були спрямовані на широкомасштабні проекти загальнодержавного значення з наголосом на експериментальних методах, великих вибірках, збиранні емпіричних даних. Пізніше науковці сконцентрували увагу на місцевих особливостях та проблемах. Розширилась також сфера досліджень (військова галузь, енергозбереження тощо). На перших етапах формування оцінювання було тісно пов'язане із системою оцінки досягнення цілей, тобто спрямоване на посилення результативності діяльності органів державного управління. Але в подальшому зацікавлення процесом оцінки досягнутих результатів змінювалось дослідженнями економного використання ресурсів, оптимального розмежування повноважень тощо, що змістило акцент на дослідження ефективності державного сектора. Учені доводили, що можливо не треба було очікувати на досягнення поставлених цілей, оскільки проблеми криються у процесах, що відбуваються всередині державних інституцій. Отже, концепція оцінювання в країнах Заходу змінювалася постійно. Проте зміст та значення цього поняття залишались незмінними.

У зарубіжній літературі трапляються різні визначення поняття “оцінювання”. Так, американська дослідниця К. Вайс трактує оцінювання як систематичну оцінку операцій чи результатів програми або політики у порівнянні з комплексом явних та неявних стандартів, із метою вдосконалення програми чи політики [1].

Проте запропоноване автором визначення звужує його лише до оцінки програми чи політики. А об'єктом дослідження в системі державного управління може бути значно ширше коло елементів. Тому розглянемо інше визначення.

Шведський професор Е. Ведунг дає наступне визначення поняття “оцінювання”: оцінювання – це ретельне ретроспективне визначення достоїнств, вартості та цінності адміністрування, результатів та наслідків дій урядових установ, яке має значення для майбутніх практичних ситуацій [2]. І в цьому випадку оцінювання спрямоване не лише на урядові програми, але і на управлінські процеси та результати діяльності органів державної влади. Тобто оцінювання спрямоване на всі види державної діяльності. Проте автор обмежує оцінювання ретроспективним дослідженням. Воно стосується ухвалення дій щодо поточної або вже припиненої діяльності. Хоча ми дотримуємося позиції, що оцінювання можна використовувати в ширшому аспекті, яке спрямоване на майбутні дії, зокрема для розробки стратегічних планів, прогнозів тощо.

В нашому розумінні оцінювання – це систематичний аналітичний процес моніторингу та оцінки діяльності, результатів державних установ із метою підвищення їх ефективності та результативності.

Тракуючи оцінювання в контексті державного управління, зобразимо його як систему і скористаємося моделлю “внесок – продукт”. Таку систему може представляти окрема державна інституція або її окремих структурний підрозділ (рис. 1).

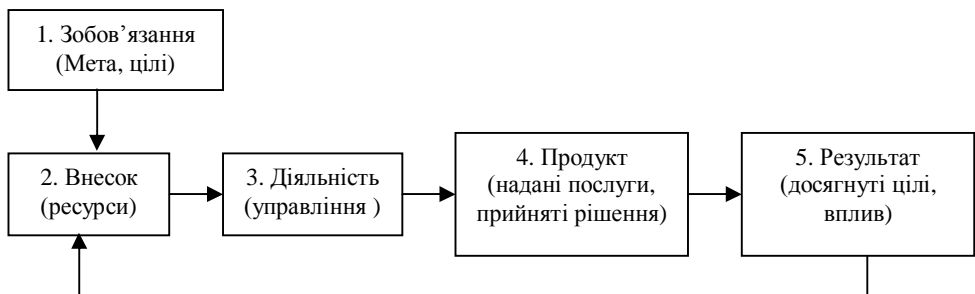


Рис. 1. Системна модель оцінювання діяльності державних установ

Отже, оцінюванню підлягають усі компоненти моделі “внесок – продукт”. Аналізуючи перший елемент моделі “цілі”, дослідники концентрують увагу на формулюванні цілей, зокрема на існуванні чіткої структури цілей, їх реалістичності та вимірності, несуперечливості, орієнтованості на конкретного споживача. Досліджуючи елемент “внесок”, потрібно проаналізувати використання людських, фінансових та інших ресурсів державними установами та підтримка пов'язаних із ними витрат на низькому рівні. Оцінюючи “діяльність”, науковці аналізують ефективне виконання функцій управління, реалізацію управлінських процедур, розмежування повноважень між різними рівнями управління тощо. Продуктом у системі органів державного управління виступають управлінські послуги та рішення, які і є об'єктом дослідження, зокрема оцінюється ефективність, своєчасність, обґрунтованість відповідних послуги чи рішення. Зосередження уваги на задоволення потреб населення, виконання державних програм, проєктів, бюджетів, оцінка фактичного впливу результатів діяльності державних установ на конкретну цільову аудиторію досліджуються в рамках оцінки “результатів”. Отже,

оцінюванню в системі державного управління підлягають усі компоненти запропонованої моделі, результати яких є корисними в плані удосконалення діяльності органів влади.

Враховуючи корисність оцінювання, можемо сформулювати його основні функції:

1. Діагностична функція. Таке використання оцінювання стосується керівництва організації, яке замовляє оцінювання з метою визначення та аналізу проблем, а також окреслення шляхів їх вирішення. І тут об'єктом оцінювання можуть бути різні елементи та підсистеми організації. Часто науковці стверджують, що це єдина функція проведення оцінювання.

2. Прогностична функція. Використовуючи низку кількісних та якісних методів експерти формують сценарії розвитку організації із визначенням конкретних прогностичних показників. На основі оцінювання науковці розробляють так звані “пошукові прогнози”, які дають можливість визначити положення організації у зовнішньому середовищі на довготермінову перспективу.

3. Функція планування. На основі об'єктивної інформації, зібраної в процесі оцінювання, здійснюється розробка програм, планів, формуються пріоритетні напрямки діяльності, бюджети. Результати оцінювання сприяють формуванню досяжних, вимірних та несуперечливих цілей, які також впливають із прогнозів.

4. Функція проектування. Оцінювання здійснюється з метою розробки та реалізації нових проектів, програм, для перевірки нових ідей, запровадження інноваційних технологій тощо. У зарубіжній практиці оцінювання доволі часто використовують метод “рандомізованого експерименту” [3].

5. Мотиваційна функція. Позитивні результати оцінювання діяльності відповідних державних установ (підрозділів) можуть стати основою системи преміювання державних службовців. З іншого боку, негативні результати оцінювання можуть спонукати керівництво та персонал організації до більш активних та дієвих заходів у визначеній сфері. І тут оцінювання використовується як певний дисциплінарний хід, який акумулює зусилля персоналу на досягнення позитивних результатів.

6. Інформаційна функція. Правильне розуміння керівництвом процесів та результатів діяльності державних органів влади – це гарантія уникнення помилок у майбутньому, основа для майбутніх дій та рішень. Цю функцію часто використовує новопризначене керівництво з метою кращої обізнаності в ситуації, що склалась у підконтрольній йому сфері. Іноді оцінювання проводиться не для забезпечення інформацією керівництва, а для створення зворотного зв'язку з персоналом. Ця функція має певне консультативне та довірче спрямування та сприяє налагодженню сприятливого соціально-психологічного клімату в колективі. Окрім того, обізнаність персоналу в результатах діяльності організації – це ефективний стимул у підвищенні продуктивності їх роботи.

7. Соціологічна функція. Оцінювання використовують для визначення громадської думки з приводу політичних вподобань, актуальних питань розвитку відповідних територій, інших соціологічних опитувань, що згодом можуть стати основою прийняття управлінських рішень, розробки нових програм тощо. Інформаційна підтримка відкриває шлях до легітимізації рішень, підтримки програмної діяльності, мобілізації громадськості на певні дії та свідомої участі громадян у державному управлінні.

8. Звітувальна функція. Громадськість від державних органів влади вимагає систематичного публічного оголошення результатів своєї діяльності і часто в зарубіжній практиці саме громадськість замовляє оцінювання з метою розповсюдження детального та об'єктивного звіту у пресі. З іншого боку, владні структури зобов'язані надавати об'єктивну, повну, доречну, вчасну та зрозумілу інформацію громадськості про урядову

політику, програми, державні органи та посадових осіб, що регламентується ст. 5, 9, 10 Закону України “Про інформацію” [4]. Адже відкритість державного управління передбачає, що воно відкрите для зовнішньої перевірки.

Отже, розвиток системи оцінювання в органах державної влади дозволить вирішити багато проблем у відносинах між інститутами держави та громадянського суспільства, і, насамперед, подолати відчуженість між громадськістю та державою.

Окрім того, органи влади повинні звітувати перед вищестоящим керівництвом про результати своєї роботи і в цьому випадку оцінювання також надає корисну інформацію в якості звітів. У зарубіжній практиці підзвітність означає взяття на себе відповідальності за конкретні дії (табл. 1) [5].

Таблиця 1

Основні аспекти підзвітності

Основні складові відповідальності	Характеристика
Правова відповідальність	Відповідність дій органів влади законодавству, встановленим нормам та правилам
Фіскальна відповідальність	Обґрунтованість (економічність) використання коштів із державного бюджету
Відповідальність щодо виконання	Надання відповідного обсягу послуг належної якості
Звітність про покриття	Обслуговування визначеної цільової аудиторії
Звітність про вплив	Оцінка очікуваних результатів програми, рішення тощо
Звітність про ефективність	Співвідношення результатів та витрат щодо реалізації програми, рішення тощо

На жаль, на сьогодні в Україні система оцінювання в державних органах влади є ще мало поширеною, відсутні методики проведення таких досліджень, а також наукова та навчально-методична література. Подібні дослідження обмежуються міжнародними науковими проектами та є епізодичними. В Переважно перевага надається інтуїтивним методам вирішення проблем. Ми можемо говорити лише про окремі напрямки проведення таких досліджень, а саме: оцінювання державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування; формування бюджетів; проведення тендерів; прогнозування та планування діяльності органів державної влади, розробка стратегій та програм окремих територій.

Зважаючи на безперечну користь оцінювання в системі органів державного управління, виникає питання: чому ж ця практика поширюється у вітчизняних органах влади так повільно? Цьому є низка причин. Одні з них пов’язані із вітчизняною практикою діяльності органів влади як об’єктів оцінювання, інші – із специфікою проведення оцінювання.

Причини, пов’язані із органами державної влади:

1. Нерозуміння (викривлене розуміння) суті оцінювання. На жаль, більшість державних службовців (посадових осіб органів місцевого самоврядування) ототожнюють процес оцінювання із контролем, наслідками якого є виявлення певних порушень із метою “покарання”. Більше того, будь-яке зовнішнє втручання у їх діяльність сприймається з недовірою та насторогою. Виникає свідомий опір змінам, які неминучі після проведення такого роду досліджень. Виникають інші ситуації, коли керівництво скептично ставиться

до процесу оцінювання, не вбачаючи у ньому жодної користі. Зрушити цей процес у зворотньому напрямку можна лише тоді, коли керівництво зрозуміє корисність оцінювання та буде самостійно лобювати впровадження оцінювання в системі органів державного управління.

2. Нормативно-правова неврегульованість процесу оцінювання. Виняткова важливість оцінювання вимагає підкріплення його ефективності використання певних законодавчо закріплених вимог та правил, що дозволяють забезпечити достовірність одержуваної інформації, надійність і професіоналізм процедур. Тому оцінювання у всіх країнах достатньо жорстко регулюється. Правову основу оцінювання становлять:

- нормативні документи (закони), що відображають обов'язкові і непорушні вимоги для кожного оцінювача;

- правила (стандарти) оцінювання – професійні рекомендації, що розглядаються як еталон якості і сумлінності робіт, що проводяться оцінювачами;

- договори, тобто угоди двох і більше осіб про встановлення, зміну або припинення цивільних прав і обов'язків. Ці угоди не можуть порушувати вимог нормативних документів за жодних обставин і лише у виняткових випадках можуть суперечити стандартам;

- професійне регулювання, що переважно включає етичні норми, зафіксовані в спеціальному кодексі. Як і будь-які вимоги моралі, ці норми не можуть бути обов'язковими для суду або арбітражу. Проте поведінка оцінювача припускає, що в своїх рішеннях він не відхиляється від прийнятих професійних норм.

Законодавче закріплення цього процесу зобов'язує органи влади до систематичності та системності оцінювання. Рекомендації, висловлені експертами в процесі оцінювання, є обов'язковими до виконання (практика аудиту адміністративної діяльності) [6] та сприяють діяльності органів влади. У вітчизняній практиці, за відсутності нормативно-правової основи оцінювання та враховуючи формальний підхід до оцінювання, негативні результати оцінювання можуть критикуватися, ігноруватися або визнаватися за помилкові. І в цьому випадку втрачається основний зміст оцінювання – “бути корисним”.

3. Обмеженість ресурсів (часових, фінансових, матеріальних). Мінливість середовища, а також нагальність вирішуваних проблем органами державної влади часто не дають можливість скористатися оцінюванням, яке вимагає значних затрат часу. Окрім того, проведення експертного оцінювання несе фінансове та матеріальне навантаження на відповідний орган влади, який і без цього відчуває брак фінансових та матеріальних ресурсів.

Причини, пов'язані із процесом оцінювання:

1. Невизначеність щодо цілей та інших критеріїв оцінки діяльності органів влади. Однією з причин появи оцінювання в країнах Заходу була відсутність чітко сформульованих критеріїв оцінки ефективності діяльності органів влади. Якщо порівнювати державне управління та бізнес, то в останньому такі показники чітко сформульовані (прибуток, рентабельність тощо). В органах державного управління ці показники є недовідомими. Тому виникла потреба у розробці таких показників, які б гарантували об'єктивну оцінку рівня ефективності та результативності державних структур. Виконання цього завдання повинно забезпечити оцінювання. Такими критеріями оцінки могли стати сформульовані цілі та завдання відповідних установ, чітко виписані стандарти, позитивний досвід аналогічних установ тощо. Зважаючи, що цілі вітчизняних органів влади часто розмиті, нечіткі, то це, звичайно, ускладнює

процес визначення рівня їх реалізації. Управлінці й політики перебувають на різних політичних рівнях і, відповідно, мають різні тактичні цілі та діють згідно з власним розумінням результативності в їх досягненні [7]. У вітчизняній практиці ми часто зіштовхуємось із проблемою суперечливості цілей, що також перешкоджає впровадженню процесу оцінювання в органах влади. Інші критерії оцінки державних установ у вітчизняній системі державного управління також відсутні.

2. Труднощі з отриманням та висвітленням інформації. Оцінювачі часто зіштовхуються із небажанням державних службовців надавати об'єктивні та неупереджені дані з приводу досліджуваного об'єкта, зважаючи на конфіденційність інформації, що знижує чистоту дослідження. А оприлюднення інформації щодо результативності й ефективності діяльності органів влади часто викликає офіційний опір. Безумовно, що ця причина також пов'язана із нормативно-правовою неврегульованістю та нерозумінням процесу оцінювання в Україні.

3. Труднощі встановлення причинності та розпорошеність впливів державного управління. Зважаючи, що оцінювання вимагає детермінації соціальних змін, а органи влади мають вплив на різні групи суспільства, виникають труднощі зі встановленням їхніх причинно-наслідкових зв'язків [8].

4. Складність у вимірюванні результатів діяльності органів державного управління. Специфіка діяльності органів державного управління полягає у тому, що вони часто вирішують соціальні питання, результати яких важко виміряти кількісно, використовуючи загальноприйняті методики.

5. Відсутність належно підготовлених фахівців у відповідній галузі знань. Основою використання оцінювання є глибинні знання спеціалістів у певній області знань і практичної діяльності. До складу групи оцінювачів, що проводять дослідження, повинні запрошуватись висококваліфіковані фахівці у сфері проблематики, що аналізується, в суміжних сферах діяльності, а також спеціалісти з експертних методів (математики, психологи, соціологи тощо). Часто складається так, що запрошені оцінювачі настільки поглинуті теоретичними розробками та методологією, що не можуть поринути у певні практичні проблеми організації і, навпаки, знаючи специфіку роботи органу, що перевіряється, експерт володіє недостатніми навиками із методології проведення оцінювання.

Названі вище причини гальмують систематичне використання оцінювання в органах влади та процес їх реформування, метою якого є підвищення їх ефективності та результативності.

Висновки

1. Досвід зарубіжних країн свідчить, що оцінювання є прозорим та дієвим механізмом оцінки діяльності органів державного управління та процесу їх реформування. Причини появи оцінювання в країнах Заходу були пов'язані із відсутністю критеріїв оцінки державних інституцій та необхідністю їх розробки; недостатнім розумінням процесів та результатів діяльності органів влади; необхідністю налагодження відкритих стосунків із громадськістю.

2. Аналізуючи різні підходи до поняття "оцінювання", пропонуємо розглядати оцінювання як систематичний аналітичний процес моніторингу та оцінки діяльності, результатів державних установ із метою підвищення їх ефективності та результативності.

3. Враховуючи значний потенціал оцінювання для органів державного управління, запропоновані основні функції оцінювання, а саме: діагностична функція, прогностична функція, функція планування, функція проєктування, мотиваційна функція, інформаційна функція, соціологічна функція, звітувальна функція. Реалізація цих функцій дає нам

можливість переконатись у різноплановості процесу оцінювання та можливості використання результатів оцінювання за різними напрямками.

4. Доведено, що в системі органів влади України оцінювання використовується епізодично та є формальним. Цьому є низка причин, які доречно пов'язати по-перше, з існуючою практикою державного управління, що дотепер носить бюрократичний характер, по-друге, із складністю самого процесу оцінювання як наукового дослідження. Проте вплив названих вище причин із кожним роком зменшується, змінюється підхід до процесу оцінювання, до влади приходить нова генерація висококваліфікованих службовців, які бачать у тісній співпраці науковців механізм підвищення ефективності та результативності своєї діяльності.

Література

1. Вайс К. Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики [Текст] / К. Г. Вайс ; пер. з англ. Р. Ткачука та М. Корчинської ; наук. ред. пер. О. Кілієвич. — К. : Основи, 2000. — 671 с.
2. Ведунг Е. Оцінювання державної політики та програм [Текст] / Е. Ведунг ; пер. з англ. В. Шульга. — К. : Всеуито, 2003. — 350 с.
3. Вайс К. Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики... — 671 с.
4. Про інформацію : Закон України № 2657-ХІІ від 02.10.1992 р. // Забезпечення доступу до інформації про державні органи влади та діяльність посадових осіб [Текст] : нормат.-прав. акт. / упоряд. : Я. Й. Малик, О. С. Киричук, А. О. Чемерис. — Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2003. — С. 5—25.
5. Ведунг Е. Оцінювання державної політики та програм... — 350 с.
6. Чемерис А. О. Аудит адміністративної діяльності [Текст] : навч. посіб. / А. О. Чемерис, М. Д. Лесечко, Р. М. Рудніцька. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2003. — 212 с.
7. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні [Текст] / В. Тертичка. — К. : Видавництво ім. Соломії Павличко "Основи", 2002. — С. 616.
8. Там само. — 750 с.

**I. Artym,
H. Dziana**

THE DEVELOPMENT OF EVALUATING IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES: FOREIGN AND NATIVE PRACTICE

Theoretical bases of public administration system evaluating are considered. Main functions of evaluating are defined, that revealed different directions of its usage in power bodies. The reasons of evaluating appearing and its rapid development abroad and this process hindering in Ukraine are exposed.

Key words: evaluating, process evaluating, results evaluating, evaluating criteria, efficiency, successfulness.

УДК 347.9(477)

В. Решота

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ МИРОВИХ СУДДІВ В УКРАЇНІ

Розглянуто питання необхідності та можливості формування інституту мирових суддів в Україні. Досліджено історичні передумови, зарубіжний досвід існування та функціонування цього інституту, а також проаналізовано доцільність його створення в Україні, враховуючи специфіку правової системи України. Виявлено проблеми та недоліки законопроектів щодо інституціоналізації мирових суддів в Україні.

Ключові слова: мировий суддя, судоустрій, правосуддя, місцеве самоврядування.

Після проголошення незалежності в Україні постійно триває конституційний процес. У 1996 р. була прийнята Конституція України, однак вже у 2004 р. вона зазнала істотних змін та доповнень. Ці зміни внесли корективу щодо форми державного правління України, були перерозподілені повноваження між основними органами держави, змінений порядок формування Кабінету Міністрів України. Однак зазначені зміни не були дієвими, наперед в умовах політичної кризи, в якій кожний закон може стати об'єктом зловживань, зняряддям боротьби за владу. Нестабільність політичних домовленостей, відсутність політичної єдності призвели до значної критики існуючої Конституції України, яка звичайно не є досконалою, однак яким би закон не був досконалим, якщо його не застосовують, якщо шукають прогалини у ньому або використовують у своїх інтересах, то він ніколи не зможе стати стабілізатором у суспільстві. Тим не менше, на сьогодні відбувається черговий етап пошуку нової оптимальної конституційної моделі для України, який характеризується чималою кількістю конституційних проектів від різних політичних сил. Президент України, зокрема, виступає активно за прийняття нової редакції Конституції України і для ознайомлення громадськості із черговим її проектом видав Указ Президента України “Про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України” № 671/2009 від 25.08.2009 р., що започаткувало публічні обговорення проекту на території всієї держави.

Новий проект Конституції України вносить істотні зміни та навіть кардинально змінює деякі інститути держави. Багато дискусій відбувається щодо змін законодавчої та виконавчої гілок державної влади, місцевого самоврядування. Нами ж запропоновано охарактеризувати норми нової редакції Конституції України щодо проблем та перспектив запровадження інституту мирових суддів в Україні. Актуальність запропонованої теми зумовлена необхідністю дослідити ті зміни та доповнення, що змінюють існуючу систему правосуддя в Україні.

Інститут мирових суддів досить детально вивчався здебільшого в історичному контексті, що ж стосується проблем запровадження його у сучасній Україні, то є новим та малодослідженим явищем, що зумовлює необхідність його вивчення. Над зазначеною темою працювали О. Гетманцев, В. Кампо, Ю. Кольченко, В. Соколова, В. Тертишник, О. Холод, Д. Шигаль, В. Шишкін та інші.

Мета дослідження – проаналізувати проблеми та перспективи запровадження інституту мирових суддів в Україні за проектом закону України “Про внесення змін до Конституції України” та таких законопроектів.

Реалізація поставленої мети обумовила необхідність вирішення таких завдань:

- визначити передумови внесення змін та доповнень до Конституції України щодо запровадження інституту мирових суддів;
- дослідити зарубіжний досвід участі народу у здійсненні правосуддя;
- проаналізувати зміни та нововведення, що стосуються виборних мирових суддів;
- виявити можливість запровадження мирових суддів, проблеми та недоліки існуючих законопроектів, що це передбачають.

Об’єктом дослідження є теоретичні засади становлення і розвитку судової системи та правосуддя в Україні, а предметом – інститут виборних мирових суддів.

Розділ VII проекту закону України “Про внесення змін до Конституції України” передбачає, що участь народу у здійсненні правосуддя реалізується через виборних мирових суддів та присяжних [1]. Оскільки у вітчизняній науці багато є досліджень щодо інституту присяжних, вважаємо за необхідне особливу увагу звернути на новий для українського законодавства інститут виборних мирових суддів.

Інститут мирових суддів відомий з часів Судових статутів 1864 р. на території Російської імперії, які обирались на три роки повітовими земськими зборами чи міськими думами у містах. До них ставились вимоги: майновий цenz, середня чи вища освіта і три роки роботи на посаді, де можна було отримати досвід із розгляду судових справ. Ці мирові судді розглядали дрібні кримінальні порушення та цивільні справи, керуючись своїм внутрішнім переконанням, що побудоване на сукупності обставин, виявлених при розгляді справи.

Зарубіжний досвід підтверджує лише те, що моделі як судоустрою загалом, так і системи мирових суддів у різних правових системах дуже різні. До того ж, амплітуда відмінностей така, що коли, наприклад, в Італії мировий суддя не є професійним юристом і розглядає лише цивільні справи з невеликою сумою позову, то в Ізраїлі мировий суддя – професійний юрист, який крім цивільних і сімейних розглядає кримінальні справи і може призначити покарання у вигляді позбавлення волі на термін до семи років; якщо в Бразилії мирових суддів обирає населення прямим, загальним і таємним голосуванням, то в Новій Зеландії їх призначає генерал-губернатор; якщо в Російській Федерації (далі – РФ) районний суд є вищою судовою інстанцією для мирових судів, то в Південно-Африканській Республіці (далі – ПАР) рішення мирового суду є остаточним і перегляду не підлягає.

У світі відомий різний порядок обрання (призначення) на посади мирових суддів:

а) обираються населенням (Бразилія, Венесуела, деякі штати США, деякі суб’єкти РФ, деякі кантони Швейцарії);

б) призначаються чи обираються (у деяких суб’єктах Російської Федерації – представницьким (законодавчим) органом на п’ятирічний термін; деяких штатах США – губернатором; деяких кантонах Швейцарії – вищими судовими інстанціями або радами кантонів на різні терміни; в Австралії – відповідними органами виконавчої влади довічно або до досягнення певного віку; Іспанії – Вищим судом правосуддя певної адміністративно-територіальної одиниці на чотири роки; Канаді –

владою провінцій; Новій Зеландії – генерал-губернатором; Люксембурзі – великим герцогом довічно; Уругваї – Верховним судом на чотири роки).

Вимоги до осіб, що можуть обіймати посаду мирового судді:

а) мирові судді можуть не мати юридичної освіти (Англія та Уельс, Іспанія, ПАР, США, Австралія – у деяких штатах від них вимагається пройти спеціальні курси) і працюють вони, як правило, на безоплатній основі;

б) мирові судді є професійними суддями з фаховою юридичною освітою (інші країни).

Важливим є також питання можливості та порядок оскарження рішень мирових суддів:

а) скарги на рішення мирових судів розглядають суди, що є основною ланкою судової системи (Бельгія, Греція, Ізраїль, Іспанія, Сирія, Уругвай), при цьому деякі рішення мирових судів є остаточними і апеляційному оскарженню не підлягають (Кувейт – рішення в позовах до 1 тис. динарів; Люксембург – рішення у цивільних і торговельних справах);

б) рішення мирових судів можуть бути оскаржені (залежно від їхнього виду) – до суду першої інстанції, до апеляційного чи касаційного суду (Російська Федерація, ФРН, Італія, де більшість скарг на рішення мирових судів розглядає спеціальний суддя – претор);

в) рішення мирових судів є остаточними і оскарженню не підлягають (ПАР).

Необхідно зазначити, що Закон України “Про внесення змін до Конституції України” не визначає навіть загальних засад щодо статусу, порядку формування мирових суддів. Подається лише декларативна норма про можливість існування такого інституту. Детальніше це питання має регламентуватись законом. Однак пакету законопроектів до тексту Закону України “Про внесення змін до Конституції України” не було представлено. З огляду на це, важливо звернути увагу на єдиний законопроект з цього приводу, що зареєстрований у Верховній Раді України “Про мирових суддів територіальних громад” № 3291 від 10.10.2008 р., що був відправлений на доопрацювання у листопаді 2009 р. [2].

Правовим підґрунтям для прийняття цього закону є положення, викладені у Рекомендаціях № R(86) 12 від 16.09.1986 р. Комітету міністрів Ради Європи щодо зниження навантаження на суди загальної юрисдикції, згідно з якою державам-членам Ради Європи рекомендовано передбачати альтернативні процедури врегулювання спорів шляхом позасудового розгляду і створювати відповідні органи, що не належать до судової системи цих держав [3], а також у Рекомендації REC (2001) 9 Комітету Міністрів державам членам стосовно альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами [4]. Окрім того, є положення Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, затвердженої Указом Президента України № 361/2006 від 10.05.2006 р. Зокрема, Концепція передбачає створення можливостей для розвитку альтернативних (позасудових) способів вирішення спорів. У Концепції вказується, що з метою розвантаження судів потрібно розвивати альтернативні (позасудові) способи врегулювання спорів, а також створювати умови для стимулювання дешевих і менш формалізованих способів їх врегулювання.

Метою створення системи мирових судів українські фахівці вважають лише зменшення навантаження на місцеві суди і надання додаткових гарантій доступності правосуддя для населення, а також підготовку кадрів для державних судів.

Згідно із законопроектом інститут мирових судів не належить до системи судоустрою України. Мировий суд – це орган територіальної громади, який є засобом позасудового (на зразок третейських судів або медіації) вирішення спорів. Але запропоновані порядок та форми розгляду справ мировим судом суперечать головному принципу третейського розгляду і медіації – добровільній згоді сторін на розгляд спору між ними.

Однак положення вищевказаного законопроекту є досить суперечливими та зумовлюють чимало зауважень. Насамперед необхідно звернути увагу на те, що цей законопроект фактично має на меті створити альтернативний механізм вирішення деяких категорій судових справ на рівні місцевого самоврядування у територіальних громадах, про що свідчить сама назва законопроекту. Власне у проекті змін до Конституції України немає порядку обрання мирових суддів, називаючи лише таку ознаку, як виборність. А законопроект “Про мирових суддів територіальних громад” визначає, що мирові судді обираються на сесіях сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі утворення) рад шляхом таємного голосування депутатів відповідної місцевої ради з числа кандидатів на посаду мирового судді на кожній мировій дільниці відповідної територіальної громади. Зокрема, кандидатури мирових суддів вносяться на розгляд сільських, селищних, міських, районних у місті (у разі утворення) рад із урахуванням поділу територіальної громади на мирові дільниці.

Водночас передбачено, що право висування кандидатур на посади мирових суддів мають: сільські, селищні, міські голови, групи депутатів відповідної місцевої ради у складі не менше 10 депутатів, групи громадян, які налічують не менше 50 осіб, громадські організації, у порядку, визначеному Положенням про мирових суддів відповідної територіальної громади. Будь-який член територіальної громади, який відповідає вищезазначеним вимогам та зібрав у свою підтримку підписи не менш як 100 осіб, що проживають на території відповідної мирової дільниці та володіють активним виборчим правом, має право на самостійне висування своєї кандидатури на посаду мирового судді. Обов'язковою стадією при доборі кандидатів у мирові судді є обговорення запропонованих кандидатур на загальних зборах громадян за місцем проживання, у комісіях сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі утворення) рад, на громадських слуханнях або за допомогою інших форм місцевої демократії.

Отже, зайняти цю посаду може лише та особа, що має добрі зв'язки з місцевими радами, має відповідні ресурси та здібності ведення агітації за себе для зібрання необхідної кількості голосів.

Цікавою є також норма щодо кваліфікаційних вимог до кандидатів у мирові судді, зокрема кандидатом на посаду мирового судді може бути висунута особа, яка відповідає таким вимогам:

- 1) бути громадянином України, не молодшим 35 років;
- 2) не мати судимості за вчинення умисного злочину;
- 3) мати повагу та авторитет серед населення відповідної мирової дільниці та територіальної громади загалом;
- 4) мати вищу освіту;
- 5) проживати на території відповідної мирової дільниці не менше 3 років;
- 6) мати досвід роботи в якості посадової особи з розгляду скарг, заяв і звернень громадян, третейського судді, медіації, іншої юрисдикційної діяльності не менше 3 років;

7) вільно володіти державною мовою та мовами, що є поширеними на території відповідної мирової дільниці;

8) бути компетентним, справедливим, порядним, чесним, відданим справі.

Ці кваліфікаційні вимоги до кандидатів у мирові судді надзвичайно завищені, деякі вимоги є досить оціночними, зокрема повага та авторитет серед населення, але не зрозуміло, як це визначити. За таких вимог обирати мирових суддів буде дуже складно. Малоімовірно, щоб на кожній мировій дільниці можна було б знайти для виконання обов'язків мирового судді людину, яка б відповідала усім вимогам і при цьому погодилась би виконувати роботу мирового судді.

Законопроектом передбачено, що мировий суддя обирається строком на п'ять років. Після закінчення зазначеного терміну повноважень особа, що займала посаду мирового судді, має право на повторне висунення своєї кандидатури для обрання на таку посаду.

Важливим є питання сфери підсудності, тобто справ, що будуть розглядатись мировими суддями, до яких законопроект відносить вирішення:

1) адміністративних правопорушень, визначених Кодексом України про адміністративні правопорушення, скоєні в межах території діяльності мирового судді, за умови, що відповідальність за правопорушення не передбачатиме накладення стягнення у вигляді виправних робіт чи адміністративного арешту;

2) майнових спорів між громадянами, де ціна позову не перевищує трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

3) видачі наказу мирового судді, де сума витребуваних грошових коштів чи вартість витребуваного майна не перевищує трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

4) розірвання шлюбу, де між подружжям відсутній спір про дітей;

5) поділу майна, що є спільною сумісною власністю подружжя, де ціна майна не перевищує трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

6) встановлення земельних сервітутів у межах населених пунктів;

7) земельних правовідносин щодо меж земельних ділянок, які перебувають у власності та користуванні громадян у межах населених пунктів, дотримання громадянами правил добросусідства; інших спорів, які виникають із земельних правовідносин, вирішення яких не належить до виключної компетенції суду, органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади із земельних ресурсів;

8) зобов'язання громадянина вчинити певні дії або утриматися від вчинення певних дій, зміст яких було визначено нормативно-правовими актами органу місцевого самоврядування;

9) трудових правовідносин щодо відмови у прийнятті на роботу, порушення термінів виплати заробітної плати, порушення особливих умов праці молоді та жінок.

Особливу увагу потрібно звернути на категорію справ, що стосується земельних питань, адже місцеві ради, які виділяють земельні ділянки, будуть "захисені" власною квазісудовою системою у вигляді мирових суддів.

Мировий суд також розглядає справи про адміністративні правопорушення, і його рішення у цих справах не підлягають перегляду та оскарженню, що, на нашу думку, порушує основні принципи судострою. Тай загалом оскарження рішень мирового суду у законопроекті взагалі не передбачено. Усе це – завуальована форма делегування функцій судів іншим органам чи посадовим особам, що прямо заборонено у ст. 124 Конституції, а

також суперечить положенням ст. 55 Основного Закону. Отже, положення про компетенцію мирового суду і порядок виконання ним своїх повноважень засвідчують, що у законопроекті фактично запропоновано покласти на зазначений інститут функцію судів загальної юрисдикції зі здійснення правосуддя. Іншими словами, робиться спроба створити “територіальну судову владу” – альтернативну державній. Пропонується створити на місцях альтернативну систему судоустрою, деякі рішення яких навіть не можна оскаржити.

Не менш важливим положенням законопроекту є те, що фінансування та матеріально-технічне забезпечення діяльності мирових суддів здійснюють відповідні органи місцевого самоврядування, за рішенням місцевої ради, що обрала мирових суддів, що суперечить положенням ст. 6 і п. 3 ч. 3 ст. 17 законопроекту, з яких випливає, що мировий суддя не може бути посадовою особою органу місцевого самоврядування. Утримання мирових суддів буде ще одним тягарем, що буде покладено на територіальну громаду. Але досягнення мировим суддею “самоокупності” за рахунок мирового збору є вкрай сумнівним, тому для забезпечення його роботи доведеться дотувати його утримання з місцевого бюджету.

Фактично мировий суддя є посадовою особою місцевого самоврядування, що формується органами місцевого самоврядування і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету, що ще раз засвідчує зазначену вище тезу про залежність мирових суддів від місцевих рад. Виборний порядок місцевими радами ставить мирових суддів у повну залежність від депутатів місцевих рад, а тому виникають великі сумніви щодо неупередженого, об’єктивного і справедливого розгляду ними справ, насамперед про адміністративні правопорушення, рішення за якими є остаточними і оскарженню не підлягають. Мирові судді представлятимуть інтереси не територіальної громади, а політичної сили, яка перемогла на місцевих виборах. Та й, на нашу думку, судді не повинні бути публічними, політичними особами, діячами не проводити агітаційні кампанії серед населення, не бути ставлениками депутатів місцевих рад, а професійними неупередженими фахівцями у своїй галузі.

Отже, на нашу думку, зважаючи на багато суперечливих положень законопроекту, його необхідно суттєво переробити, а також закріпити основні положення щодо мирових суддів у Конституції, щоб закони лише деталізували, а не визначали деколи навіть суперечливий статус цього інституту. Окрім того, створюючи в державі систему нових органів, потрібно було б подбати, найперше, за існуючі судові та альтернативні форми розгляду справ. Досі недосконалою залишається система адміністративних судів. Створення нової системи органів лише ускладнить непросту ситуацію у сфері судоустрою України та й по суті є надзвичайно складним завданням з точки зору забезпечення приміщеннями, фінансуванням, матеріально-технічним забезпеченням, адже багато судів на сьогодні залишаються вкрай у складному матеріально-технічному становищі, а створення нової мережі на місцевому рівні є швидше за все поглядом у майбутнє, ніж завданням сьогодення.

Дослідження інституту мирових суддів має велике теоретичне та прикладне значення для вдосконалення системи судоустрою України. Однак питання запровадження цього інституту в Україні потребує ґрунтовного наукового

дослідження та подальших наукових пошуків з метою детального аналізу цього інституту та можливості його формування в Україні.

Література

1. Про внесення змін до Конституції України [Електронний ресурс] : проект закону України / Офіційне інтернет-представництво Президента України // Режим доступу : http://www.president.gov.ua/content/const_proekt.html.

2. Про мирових суддів територіальних громад [Електронний ресурс] : проект закону № 3291 від 10.10.2008 р. / Верховна Рада України // Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=33557&pf35401=129127.

3. Recommendation R (86) 12 of the Committee of Ministers to member states concerning measures to prevent and reduce the excessive workload in the courts [Adopted by the Committee of Ministers on 16 September 1986 at the 399nd meeting of the Ministers' Deputies] [Electronic resource] // Access mode : <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=606796&SecMode=1&DocId=690980&Usage=2>.

4. Recommendation Rec(2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties [Adopted by the Committee of Ministers on 5 September 2001 at the 762nd meeting of the Ministers' Deputies] [Electronic resource] // Access mode : [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/texts_%26_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation\(2001\)9.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/texts_%26_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation(2001)9.asp#TopOfPage). — 2001.

V. Reshota

PROBLEMS AND PERSPECTIVES OF JUSTICE OF THE PEACE INSTITUTE FORMATION IN UKRAINE

The issues of necessity and possibility of justice of the peace institute formation in Ukraine are examined. Historical backgrounds, foreign experience of this institute existence and functioning are investigated. The necessity of its creating taking into account character of Ukraine's legal system is analyzed. Problems and shortcomings of draft legislation concerning institutionalization of justice of the peace in Ukraine are revealed.

Key words: Justice of the Peace, judicial system, justice, local self-government.

УДК 351.82:330.556:330.322

О. Чемерис

ДЕРЖАВНІ ЦІЛЬОВІ ПРОГРАМИ У СФЕРІ ІНВЕСТИЦІЙ ТА ІННОВАЦІЙ: ОЧІКУВАННЯ ТА РЕАЛІЇ

Проаналізовано відповідність схвалених концепцій та затверджених державних цільових програм у сфері розвитку інноваційної та інвестиційної діяльності вимогам нормативних актів. Встановлено факти недотримання вимог, що негативно впливає на якість цих програм і знижує їх ефективність. Запропоновано шляхи покращення якості змісту концепцій та програм.

Ключові слова: державна політика, інвестиції, інновації, державні цільові програми, концепція державної цільової програми, оцінювання державних цільових програм.

Державна політика у сфері інвестицій та інновацій відіграє визначальну роль у розвитку економіки будь-якої держави. Ефективна політика у цій сфері прискорює економічний розвиток – збільшує зайнятість населення, стимулює попит, спонукає виробників до збільшення пропозиції товарів і послуг. За цього зростає конкуренція та вимоги до якості товарів і послуг. Все це призводить до збільшення внутрішнього валового продукту (далі – ВВП). Саме збільшення ВВП та його розумний перерозподіл і є головною турботою урядів всіх країн світу.

Це пояснює значну увагу українських урядів до розробки та впровадження державної політики у сфері інвестицій та інновацій, пошуку ефективних засобів її реалізації.

Зазвичай, державна політика у сфері інвестицій та інновацій стосується різних міністерств та установ, оскільки охоплює різні галузі та сфери суспільства, а також – всієї території держави, і не може реалізовуватися засобами галузевого чи територіального управління та потребує координації діяльності центральних і місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, тобто державна політика у сфері інвестицій та інновацій має реалізовуватися у форматі державних цільових програм.

Проблему оцінки цільових програм досліджували зарубіжні та вітчизняні науковці. Аналіз наукових публікацій з оцінки державних програм, які доступні українським розробникам засвідчив, засвідчив, що найбільш повно ця проблема висвітлена у праці шведського професора Е. Ведунга “Оцінювання державної політики і програм” [1]. У цій роботі автор розглядає державні програми як емпіричне продовження державної політики та описує оцінювання державної політики і програм як механізм моніторингу, систематизації та упорядкування державної діяльності та її результатів.

Теорія планування програм, розробка методології їх оцінювання, практичні поради зі збирання даних і застосування одержаних результатів детально описані К. Вайс у навчальному посібнику “Оцінювання: методи дослідження програм та політики” [2].

Серед українських дослідників окремими питаннями оцінки державних програм займалися В. Тертичка, М. Лесечко, Р. Рудніцька, І. Артим. Увага цих

науковців була зосереджена на різних аспектах визначення ефективності та результативності програм.

Однак ніхто з вітчизняних науковців не досліджував вплив нормативних актів з розробки, затвердження та виконання державних цільових програм на якість державних цільових програм у сфері інвестицій та інновацій.

Метою нашого дослідження є визначення відповідності схвалених концепцій та затверджених державних цільових програм (далі – ДЦП) у сфері інвестицій та інновацій вимогам нормативних актів та розробка пропозицій з вдосконалення підготовки державних цільових програм.

Для досягнення визначеної мети сформульовано такі завдання:

– встановити відповідність розділів концепцій програм і самих ДЦП вимогам правил;

– оцінити проблеми (та причини їх виникнення) на вирішення яких була спрямована концепція ДЦП;

– проаналізувати формулювання мети програми;

– проаналізувати варіанти обґрунтувань шляхів і способів вирішення проблеми;

– оцінити завдання і заходи програми на відповідність меті програми;

– проаналізувати очікувані результати у контексті запланованих дій.

Результати дослідження були згруповані у дві групи – загальні і специфічні. Загальні результати стосуються всіх концепцій і програм, що досліджувалися, є типовими, і саме вони будуть описані у статті. Специфічні – притаманні лише певній концепції чи програмі, яка буде згадуватися окремо.

Засади розроблення, затвердження та виконання ДЦП визначені Законом України “Про державні цільові програми” [3], а порядок їх розроблення затверджений Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм” [4].

Із прийняттям цих документів очікувалось, що якість розробки концепцій державних цільових програм та самих ДЦП значно покращиться.

Після затвердження у січні 2007 р. Порядку розроблення та виконання державних цільових програм (далі – Порядок) у сфері інвестицій та інновацій розроблено та схвалено чотири концепції ДЦП і затверджено відповідні ДЦП (табл. 1).

Таблиця 1

Концепції та державні цільові програми у сфері інвестицій та інновацій, схвалені та затвержені після 31 січня 2007 р.

Назва концепцій/ програми	Реквізити нормативного документа	Загальний бюджет цільової програми, тис. грн
1	2	3
Концепція ДЦП “Формування позитивного міжнародного іміджу України на 2008 – 2011 роки”	Розпорядження Кабінету Міністрів України (далі – КМ України) № 379-р від 06.06.2007 р.	–
ДЦП “Формування позитивного міжнародного іміджу України на період до 2011 року”	Постанова КМ України № 554 від 03.06.2009 р.	231 963,3

Закінчення табл. 1

1	2	3
Концепція ДЦП “Створення в Україні інноваційної інфраструктури на 2008 – 2012 роки”	Розпорядження КМ України № 381-р від 06.06.2007 р.	–
ДЦП “Створення в Україні інноваційної інфраструктури” на 2009 – 2013 роки	Постанова КМ України № 447 від 14.05.2008 р.	280 350
Концепція ДЦП “Розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки”	Розпорядження КМ України № 285-р від 16.05.2007 р.	–
ДЦП “Розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки”	Постанова КМ України № 439 від 07.05.2008 р.	14 210
Концепція ДЦП “Прогнозування науково-технологічного розвитку на 2008 – 2012 роки”	Розпорядження КМ України № 175-р від 13.04.2007 р.	–
ДЦП “Прогнозування науково-технологічного розвитку на 2008 – 2012 роки”	Постанова КМ України № 1118 від 11.09.2007 р.	7330

Аналіз відповідності розділів у концепціях та програмах, які представлені у табл. 1, вимогам, встановленим правилами, показав, що переважно назви розділів відповідають вимогам. Лише в Концепції Державної програми розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку та в Концепції Державної цільової економічної програми “Створення в Україні інноваційної інфраструктури” на 2009 – 2013 роки” розділ “Визначення проблеми” відсутній. Замість цього розділу автори концепцій представили інший – “Загальна частина”, який не передбачений нормативними документами. Необхідно зауважити, що концепції вже схвалені, а отже, пройшли необхідну процедуру погодження та громадського обговорення, але ніхто з відповідальних осіб їх не зупинив і не відправив на доопрацювання. На перший погляд здається, що підміна розділів концепції це формальність, яка не впливає на якість програми. Однак це свідчить про те, що процедура погодження та схвалення проектів концепцій ДЦП є недосконалою та потребує суттєвої корекції. Оскільки узагальнений висновок щодо погодження проекту концепції готує Міністерство економіки, то саме цей центральний орган виконавчої влади має забезпечити адекватність проектів концепцій ДЦП вимогам відповідних нормативних документів.

Аналіз змісту розділу “Визначення проблеми, на розв’язання якої спрямована програма” у концепціях, що досліджувалися, дозволи виявити відсутність опису проблеми і незрозуміння розробниками проектів концепцій сутності та значення цього розділу для забезпечення якості та ефективності ДЦП загалом. І це притаманно не лише вітчизняним розробникам концепцій, а й зарубіжним, тому що програми, як зазначає К. Вайс, – “це складні утворення, що, як правило,

розробляються поза сферами досвіду та професійних знань їх ініціаторів” [5]. Це є щоденною адміністративною практикою в центральних органах влади України – державні службовці здійснюють розробку проектів концепцій та програм, не маючи спеціальної підготовки у цій надзвичайно складній специфічній діяльності. Таку спеціальну підготовку для державних службовців на регулярній основі ніхто в Україні не здійснює.

Здебільшого випадків при підготовці проектів концепцій ДЦП державні службовці центральних органів виконавчої влади намагаються чітко дотримуватися вимог нормативних документів, що формально знімає із них відповідальність за якість розроблених проектів концепцій та програм. Ось чому деталізація вимог до розроблення та виконання ДЦП і контроль за їх дотриманням є надзвичайно важливими для ефективного використання бюджетних коштів, особливо в умовах кризи.

У ст. 7 Порядку розроблення та виконання державних цільових програм встановлені вимоги до формулювання проблеми, обґрунтування її значущості та відповідності пріоритетам державної політики. Однак додаткового тлумачення потребує вимога Порядку щодо чіткого формулювання проблеми, оскільки незрозуміло, що розробники Порядку закладали в це поняття і що очікують отримати від розробників проектів концепцій ДЦП. Це питання потребує додаткового детального тлумачення з позицій опису реального та очікуваного соціального, економічного та екологічного станів. Вивчення концепцій програм доводить необхідність визначення в Порядку дефініції терміна “проблема” як стану, що зумовлюється колективною потребою усунути розрив між реальним і очікуваним становищем.

Визначення проблеми є першим і головним етапом будь-якої державної політики. За влучним трактуванням Л. Пала – “визначення проблеми – серцевина політики, ключ для розшифрування її змісту та логіки” [6]. Це напряму стосується ДЦП. Без визначення проблеми, її усвідомлення не можна зрозуміти соціальну будову проблеми, тобто кого вона стосується: які соціальні групи страждають від проблеми (бенефіціарії) та які соціальні групи причетні до її створення (цільові групи або групи-мішені), а отже, неможливо вірно визначити мету програми, шляхи та способи вирішення проблеми, варіанти державного втручання (впливу), не можна встановити які ідеї та припущення пов’язують вихідні дані програми з очікуваними результатами. Це підтверджено результатами нашого дослідження.

Внаслідок дослідження встановлено, що у всіх концепціях проблема не описана, тенденції зміни інвестиційного, інноваційного та інформаційного станів не представлені, прогнозів змін не зроблено, пріоритетність проблем не доведена. Аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її вирішення програмним методом не кореспондується з заявленими проблемами. У жодній концепції при визначенні проблеми та обґрунтуванні її значущості та пріоритетності немає посилань на документ, в якому зазначені пріоритети державної політики у відповідній сфері, немає порівнянь основних прогнозних показників вирішення проблеми з вітчизняними офіційними статистичними даними, або результатами наукових досліджень чи бухгалтерської звітності, відповідними показниками іноземних держав, що вимагає ст. 7 Правил. Це унеможливило визначення та усвідомлення: масштабів проблеми; соціальних, екологічних та економічних умов, що є в основі розвитку подій у відповідних програмних сферах; суспільних змін за умов, якщо проблема не буде вирішена.

Для того, щоб зрозуміти проблему, яка по замовченню існує у кожній з досліджуваних концепцій, потрібно було аналізувати задекларовану мету і “припасовувати” її до дуже загального опису проблеми, що є алогічним і неприйнятним для оцінки ефективності програм. Вже на цьому етапі оцінки проектів концепцій програм їх потрібно було повертати на доопрацювання. Однак концепції схвалені, ДЦП затверджені, бюджетні кошти у розмірі 533,853 млн грн на чотири програми (табл. 1) заплановано. Створені прецеденти є загрозою розробки неефективної політики і в інших публічних сферах, оскільки залишається лише здогадуватись на вирішення якої проблеми спрямована програма і чи саме ця проблема є в пріоритетах державної політики.

Аналіз мети програми. Відповідно до ст. 26 Правил мета програми повинна бути тісно пов’язана з проблемою, на вирішення якої спрямована ця програма. Встановити відповідність мети програми визначеній проблемі є не можливим, оскільки, як вже зазначалося, проблема чітко не сформульована та не обґрунтована. Це унеможливує встановлення причинної гіпотези існування проблеми та визначення мети програми для її вирішення.

Аналіз визначення оптимального варіанта вирішення проблеми у всіх концепціях є формальним, бо варіанти, що розглядаються не пов’язані з проблемою (як вже зазначено вище – вона не визначена) і не можуть розглядатися як моделі теорії програми [7]. Як зазначав М. Рейн, програма – це теорія [8]. Тут теорією ми вважаємо набір причинних гіпотез, на підставі яких розробляються варіанти вирішення проблеми і проектування програми. Значною мірою цей підхід сформовано під впливом К. Вайс. У цьому контексті альтернативні варіанти вирішення проблеми, що представлені у концепціях і далі у ДЦП, є недоречними і свідчать про нерозуміння розробниками логіки політичного процесу та не можуть бути прийнятими як такі, що відповідають вимогам Правил.

Оцінка завдань і заходів програми на відповідність меті проводилася без врахування причинно-наслідкового зв’язку між проблемою та метою програми, оскільки головний висновок про неможливість схвалення концепції програми без чіткого формулювання проблеми вже зроблено при оцінюванні проблеми та аналізі причин її виникнення. Після дослідження встановлено, що завдання і заходи у всіх чотирьох програмах переважно відповідають задекларованій у відповідних програмах меті та, відповідно до вимог ст. 28 Правил, є логічно викладеними та взємопов’язаними, чого не можна сказати стосовно повноти охоплення проблеми з причин вже згадуваних – неточного, поверхневого опису проблеми.

Аналіз очікуваних результатів у контексті запланованих дій засвідчує, що розробники програм доволі вільно планували очікувані результати, не зважаючи за цього на заплановані заходи. Такий висновок зроблено через те, що у жодній із досліджуваних програм не представлено розрахунки кількісних та якісних показників, яких планується досягти після виконання програми.

У ст. 29 Правил визначена вимога щодо необхідності розробки державним замовником методики оцінки ефективності виконання програми з урахуванням специфіки програми та результатів. Ця вимога взагалі проігнорована як при розробці, так і при проведенні державної експертизи програм.

Оцінка матеріально-технічних, людських та фінансових ресурсів програм засвідчує, що потреба в коштах для виконання заходів програм визначалася без врахування трудових затрат і погодинних норм оплати праці виконавців. А відсутність зв’язку між проблемою, метою, діяльністю та ресурсами, що є

типовим для досліджуваних програм, обумовлює довільний характер визначення обсягів фінансування на виконання заходів. Наприклад, у Державній програмі прогнозування науково-технологічного розвитку на 2008 – 2012 роки на проведення 3-х навчальних семіарів для членів п'яти експертних рад (кількість членів експертних рад у програмі не вказано) заплановано 90 тис. грн. Мало це чи багато? Як визначалася ця сума? Ще більше здивування з'являється при розгляді інших позицій додатку 2 цієї програми. Так, на завдання 2: “формування інформаційно-аналітичного та ресурсно-технологічного розвитку”, яке передбачає два заходи: 1) формування та функціонування єдиної бази даних про експертів (за програмою – це 3 тис. осіб) та даних про результати експертного опитування – 545 тис. грн (довідково – у програмі експертне опитування не заплановано); 2) здійснення інформаційно-аналітичного забезпечення прогнозування науково-технологічного розвитку – 350 тис. грн – заплановано 895 тис. грн бюджетних коштів [9].

Висновки

Результати дослідження засвідчили, що рамкові вимоги до розроблення та виконання ДЦП, які визначені у Порядку не дотримуються розробниками ДЦП у сфері інвестицій та інновацій, є недостатніми стосовно цілеспрямування і потребують додаткових тлумачень, що негативно впливає на якість цих програм і знижує їх ефективність.

Усі затверджені програми у сфері інвестицій та інновацій підготовлені не якісно, а рамкові вимоги до розробки програм потребують уточнення та додаткового тлумачення. Головним недоліком програм є невірне визначення чи/або слабка аргументація проблем, що є результатом недостатнього аналізу проблем. Це обумовлює неточність формулювання мети програм, шляхів і способів вирішення проблем, необґрунтованість затрат на виконання завдань і заходів програм.

Визначення проблеми має включати минулий та сучасний контексти проблеми, встановлювати головних зацікавлених осіб, тобто тих, на кого ця проблема впливала у минулому та їх сучасний статус; правовий, політичний, соціальний, економічний та екологічний аспекти; сучасний масштаб проблеми; поточну політику, яка здійснюється для вирішення проблеми; успіхи і невдачі сучасних підходів. Аргументи мають бути підкріплені офіційною статистикою, результатами наукових досліджень та порівнянь із кращими зарубіжними практиками. Детальний опис підходів до визначення проблеми представлено у практичному посібнику для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі [10].

Усі обсяги фінансування у досліджуваних програмах є сумнівними і не обґрунтованими, їх реальну ефективність визначити неможливо. Це є сигналом для уряду у сучасних умовах, умовах кризи, негайно провести детальне оцінювання ДЦП, переглянути їх зміст і затрати на виконання.

Необхідно негайно провести широкомасштабне підвищення кваліфікації державних службовців центральних органів виконавчої влади з розроблення та виконання державних цільових програм.

Отже, доцільно провести дослідження у сфері інвестиційної політики на регіональному рівні, з'ясувати роль місцевих державних адміністрацій у формуванні привабливого інвестиційного клімату.

Література

1. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм [Текст] / Еверт Ведунг ; [пер. з англ. В. Шульга]. — К. : Всеуито, 2003. — 350 с.
2. Вайс К. Оцінювання: Методи дослідження програм та політики [Текст] / Керол Г. Вайс; [пер. з англ. Р. Ткачука та М. Корчинського ; наук. ред. пер. О. Кілієвич]. — К. : Основи, 2000. — 671 с. — Бібліогр. : С. 629—656.
3. Про державні цільові програми [Електронний ресурс] : Закон України № 1621-IV від 18.03.2004 р. // Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>.
4. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 106 від 31.01.2007 р. // Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>.
5. Вайс К. Оцінювання: Методи дослідження програм та політики...
6. Пал Л. А. Аналіз державної політики [Текст] / Л. А. Пал; [пер. з англ. І. Дзюба]. — К. : Основи, 1999. — 422 с. — Бібліогр. в кінці розд.
7. Вайс К. Г. Оцінювання: Методи дослідження програм та політики... — 671 с.
8. Rein M. Comprehensive program evaluation. In Evaluation research and practice: Comparative and international perspectives [Текст] / M. Rein ; eds. Robert A. Levine, M. A. Solomon, G.-M. Hellstem & H. Wollmann. — Beverly Hills, CA : Sage, 1981. — P. 132—148.
9. Про затвердження Державної програми прогнозування науково-технологічного розвитку на 2008 – 2012 роки [Електронний ресурс] : Постанова КМ України № 1118 від 11.09.2007 р. // Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>.
10. Еон Я. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики [Текст] : [практик. посіб. для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі] / Еон Янг, Діза Куїнн ; [пер. з англ. С. Соколик. ; наук. ред. пер. О. Кілієвич]. — К. : “К.І.С.”, 2003. — 120 с. — Бібліогр. : С. 116—118.

О. Chemerys

STATE PURPOSE-ORIENTED PROGRAMMES IN THE SPHERE OF INVESTMENTS AND INNOVATIONS: EXPECTATIONS AND REALITIES

The conformity of approved concepts and sanctioned state purpose-oriented programmes in the sphere of innovation and investment activity development with the requirements of legislative acts is analyzed. The facts of requirements inobservance that influences negatively the quality of these programmes and reduces their effectiveness are ascertained. The ways of quality improvement concerning the content of concepts and programmes are suggested.

Key words: state policy, investments, innovations, state purpose-oriented programmes, the concept of state purpose-oriented programme, the assessment of state purpose-oriented programmes.

УДК 351.851:37:352/354

**О. Красівський,
І. Матвійшин,
Т. Кіцак**

ПРОЕКТНИЙ ПІДХІД ДО СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТНЬОЮ ГАЛУЗЗЮ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Розглянуто загальну схему управління освітньою галуззю на регіональному рівні. Висвітлено напрямки використання проектного підходу в цій сфері. Запропоновано реалізувати проекти зі створення інформаційних баз про стан відповідності вищих навчальних закладів ліцензійним умовам.

Ключові слова: освітні послуги, стратегічне управління регіональним розвитком, регіональна політика, проектний підхід, ієрархічна структура робіт.

Вітчизняний досвід планування соціально-економічного розвитку на рівні регіону вказує на доцільність обґрунтованого прогнозування стану освітньої галузі на стратегічну перспективу. Відповідні підходи мають стати елементом комплексної системи регіонального управління. Розвиток освітньої галузі, з одного боку, визначається потребами регіону у кваліфікованому трудовому потенціалі, з другого – повинен враховувати тенденції демографічного розвитку регіону й пов'язані з ними потенційні обсяги споживачів освітніх послуг. Фахівці у галузі зайнятості наголошують на проблемі диспропорції в підготовці спеціалістів. Зокрема, вони звертають увагу на перенасичення ринку праці юристами, економістами та менеджерами [1]. Тоді як у деяких регіонах вищі навчальні заклади (надалі – ВНЗ) не виконали плану набору на навчання за державним замовленням із інших спеціальностей. Це свідчить про недосконалість системи стратегічного управління в освітній галузі, слабкість її зв'язку з плануванням соціально-економічного розвитку на загальнодержавному й регіональному рівнях.

Дослідники приділяли значну увагу проблемам розвитку освітньої галузі як на державному, так і на регіональному рівнях. Регіональне управління й відповідна регіональна політика, на думку багатьох науковців, зокрема М. Долішнього, В. Забродського, О. Коротич, стосуються того ж об'єкта, яким є соціально-економічні процеси в регіонах [2 – 4]. Дискусійним залишається питання пріоритету інтересів учасників реалізації регіональної політики (населення, регіональні суб'єкти підприємницької діяльності, регіональні й центральні органи влади, органи місцевого самоврядування, національні корпорації) та співвідношення інтересів держави і регіонів. Так, В. Поповкін вважає, що інтереси регіону загалом і його населення як “носія внутрішньорегіональних інтересів” (за М. Долішнім [5]) мають пріоритет стосовно галузевих і корпоративних [6]. Якщо вважати галузеві (відомчі) інтереси елементом загальнодержавних, то це означає що вони підпорядковані інтересам регіону. Проте інші науковці не підтримують цю тезу, наводячи серед закономірностей територіальної організації “регіонально-інтегрованих продуктивних сил” таку, як підпорядкування принципів територіального функціонування економіки основним завданням розвитку суспільства [7].

Стосовно місця освітньої галузі в реалізації регіональної політики існує низка публікацій, основна частина яких відображає підходи до управління системою вищої

освіти. Деякі дослідники звертають увагу на проблеми регулювання діяльності ВНЗ відповідно до умов та потреб регіонів у підготовці фахівців. Наприклад, О. Демченко пропонує інтегрувати вищі навчальні заклади в “систему державного управління регіонального розвитку” [8]. Н. Флінта аналізує регіональну систему освіти за зонами впливу навчальних закладів різних рівнів акредитації, виокремлюючи внутрішньообласну й міжобласну зони впливу [9]. М. Миколайчук привітнює освіту до якісних досягнень, які характеризують рівень економічного розвитку країни [10]. В. Биков звертає увагу на відкритість системи освіти як необхідний чинник сучасного навчального процесу [11]. А. Олійник і Т. Руденко пропонують удосконалити процес управління закладами освіти на обласному рівні на основі створення та реалізації проекту розвитку освітньо-інформаційного середовища цих закладів [12]. Ці дослідники вказують на недостатній рівень забезпечення закладів освіти комп’ютерною технікою, відсутність єдиної мережевої програмної системи, яка б поєднувала навчальні засоби області в єдиному інформаційному просторі, недостатній рівень володіння частини керівних працівників у закладах освіти навичками роботи з інформаційними ресурсами. О. Воронов запропонував “інформаційну модель незалежного управління” як альтернативу “ієрархічній інформаційній моделі”, за якої через дозування інформації підлегли свідомо або несвідомо маніпулюють керівником, впливаючи на його рішення. Під час використання запропонованої моделі кожен орган управління отримує інформацію про стан об’єктів навчального процесу, які належать до його компетенції, безпосередньо від самих об’єктів [13]. Проте О. Воронов обмежився пропозиціями щодо застосування такої моделі лише в межах окремого навчального закладу.

Серед проблемних питань, які залишилися поза увагою дослідників, важливими є ті, що стосуються перспективного планування потреби в освітніх послугах й організації роботи з підготовки до їх ліцензування з використанням проектного підходу. У цій сфері доцільно застосувати переваги проектного підходу, який передбачає планування й виконання дій для досягнення конкретного результату на основі методів і засобів управління ресурсами, планування часу й коштів, контролювання змін, передбачення загроз і запобігання ризикам. Застосування проектного підходу вимагає постановки цілей, визначення послідовності дій для їх досягнення, призначення виконавців і встановлення термінів виконання відповідних робіт. Ці аспекти простіше реалізувати для виробничих галузей, де чіткіше формалізуються як цілі, так і заходи для їх досягнення та перелік виконавців. Проте освітня галузь належить до соціальної сфери, для якої складніше, ніж для виробничої, формалізувати цілі та очікувані результати розвитку, сформулювати перелік завдань, заходів, виконавців.

Актуальне завдання – описати підходи до використання проектного підходу в управлінні освітньою галуззю на регіональному (обласному) рівні. Особливої важливості це завдання набуває в умовах соціально-економічних перетворень, демографічних змін, модернізації системи освіти в контексті її наближення до європейських стандартів. Метою цієї статті є висвітлення напрямків використання проектного підходу для вдосконалення управління системою освіти на рівні регіону, який би враховував положення програм соціально-економічного розвитку регіону, демографічні тенденції, нормативно-правове забезпечення та освітньо-науковий потенціал регіону.

Національною доктриною розвитку освіти [14] з-поміж пріоритетних напрямків державної політики щодо розвитку освіти визначено такі:

- створення для громадян рівних можливостей у здобутті освіти;
- розвиток системи безперервної освіти та навчання протягом життя;
- розвиток дошкільної, позашкільної, загальної середньої освіти у сільській місцевості та професійно-технічної освіти;
- органічне поєднання освіти і науки, розвиток педагогічної та психологічної науки, дистанційної освіти;
- запровадження освітніх інновацій, інформаційних технологій;
- створення ринку освітніх послуг та його науково-методичного забезпечення;
- інтеграція вітчизняної освіти до європейського та світового освітніх просторів.

Важливо, щоб розвиток освітньої галузі на регіональному рівні відповідав стратегічним напрямкам модернізації національної системи освіти. Регіональні умови визначаються потребами, зумовленими перспективною структурою ринку праці з урахуванням сучасних тенденцій інноваційного розвитку суспільства. Національні умови формують з огляду вимог наближення вітчизняної системи освіти до світових, передусім європейських, стандартів. Тому вже у проекті Закону України “Про вищу освіту” [15] визначено такі освітньо-кваліфікаційні рівні у структурі вищої освіти: молодший спеціаліст, бакалавр і магістр, а також освітньо-науковий рівень – доктор філософії. Світовий досвід засвідчує про необхідність використання компетентісно-орієнтованого підходу в підготовці фахівців, який має забезпечити формування у студентів якостей самодостатніх життєздатних особистостей.

Можливості отримати належну освіту, яка в майбутньому дасть кожній особі шанс реалізувати себе, мають відповідати потребам економіки регіону. Загальні перспективи економічного й соціального розвитку визначаються стратегією розвитку області. Цей документ розробляють на тривалий період й узгоджують із стратегією розвитку країни [16]. Моніторинг ринку освітніх послуг і планування переліку напрямків, спеціальностей та освітньо-кваліфікаційних рівнів, за якими будуть готувати фахівців для економіки регіону, зобов’язані здійснювати головні управління освіти і науки обласних державних адміністрацій. На головне управління освіти і науки обласних державних адміністрацій покладено завдання щодо планування розвитку й середньої освіти. Тут основною інформацією є дані про перспективні демографічні процеси і про зміни в системі розселення на території області. Для стратегічного планування розвитку середньої освіти доцільно використати моделювання демографічних процесів у регіоні. Відповідна модель базується на даних про статеві-вікову структуру населення [17]. На основі цієї моделі можна отримати прогнозу чисельність населення певної вікової групи на заданий період. Ця інформація може стати основою стратегічного планування розвитку середньої освіти в регіоні. Проте для того, щоб передбачити зміни у кількості дітей, які будуть охоплені послугами з надання середньої освіти в окремих районах області, необхідно побудувати аналогічний прогноз чисельності дітей відповідного віку за даними про статеві-вікову структуру населення кожного адміністративного району. Такий прогноз має стати одним із елементів системи управління освітньою галуззю в регіоні. Планові показники, визначені за кожним із чотирьох блоків, які на рис. 1 відображають планування обсягів підготовки в дошкільній, середній, професійно-технічній і вищій освіті, є базою для реалізації

комплексу заходів із забезпечення певних освітніх послуг. Здійснення відповідних заходів за змістом є проектною діяльністю.



Рис. 1. Структура планово-прогнозної діяльності в системі управління освітньою галуззю в регіоні

Розглянемо проектний підхід на прикладі організації виконання комплексу заходів для забезпечення ліцензування підготовки фахівців визначених спеціальностей і освітньо-кваліфікаційних рівнів у ВНЗ регіону. Метою виконання такого проекту є забезпечення прийому на навчання певної кількості вступників у конкретний ВНЗ на певну спеціальність у визначений термін. Проектний підхід передбачає побудову ієрархічної структури робіт (WBS – Work Breakdown Structure), яка відображає основні групи заходів, що відповідають завданням, необхідним для досягнення сформульованої мети. Існує декілька методів побудови WBS та рівнів її деталізації [18]. Для цього випадку доцільно побудувати WBS за ролями (виконавцями). Укрупнений рівень деталізації й використання концепції “пакету робіт” дає змогу побудувати WBS такого комплексу заходів у формі, наведеній на рис. 2.

Спеціально утворені регіональні експертні ради з питань ліцензування та атестації навчальних закладів [19] забезпечують додержання вимог до ліцензування юридичних осіб – навчальних закладів та фізичних осіб – суб’єктів підприємницької діяльності, які надають освітні послуги, і розглядають пропозиції щодо ліцензування нових спеціальностей або збільшення ліцензійного обсягу підготовки за діючими спеціальностями. На рівні ВНЗ роботу з підготовки і проходження ліцензування також виконують на основі проектного підходу. Наказом керівника ВНЗ формується робоча група з проведення самоаналізу відповідності ліцензійним умовам, керівник якої виконує роль проектного менеджера, розподіляючи завдання, контролюючи їх виконання у заплановані терміни, налагоджуючи комунікаційні зв’язки між учасниками робочої групи.

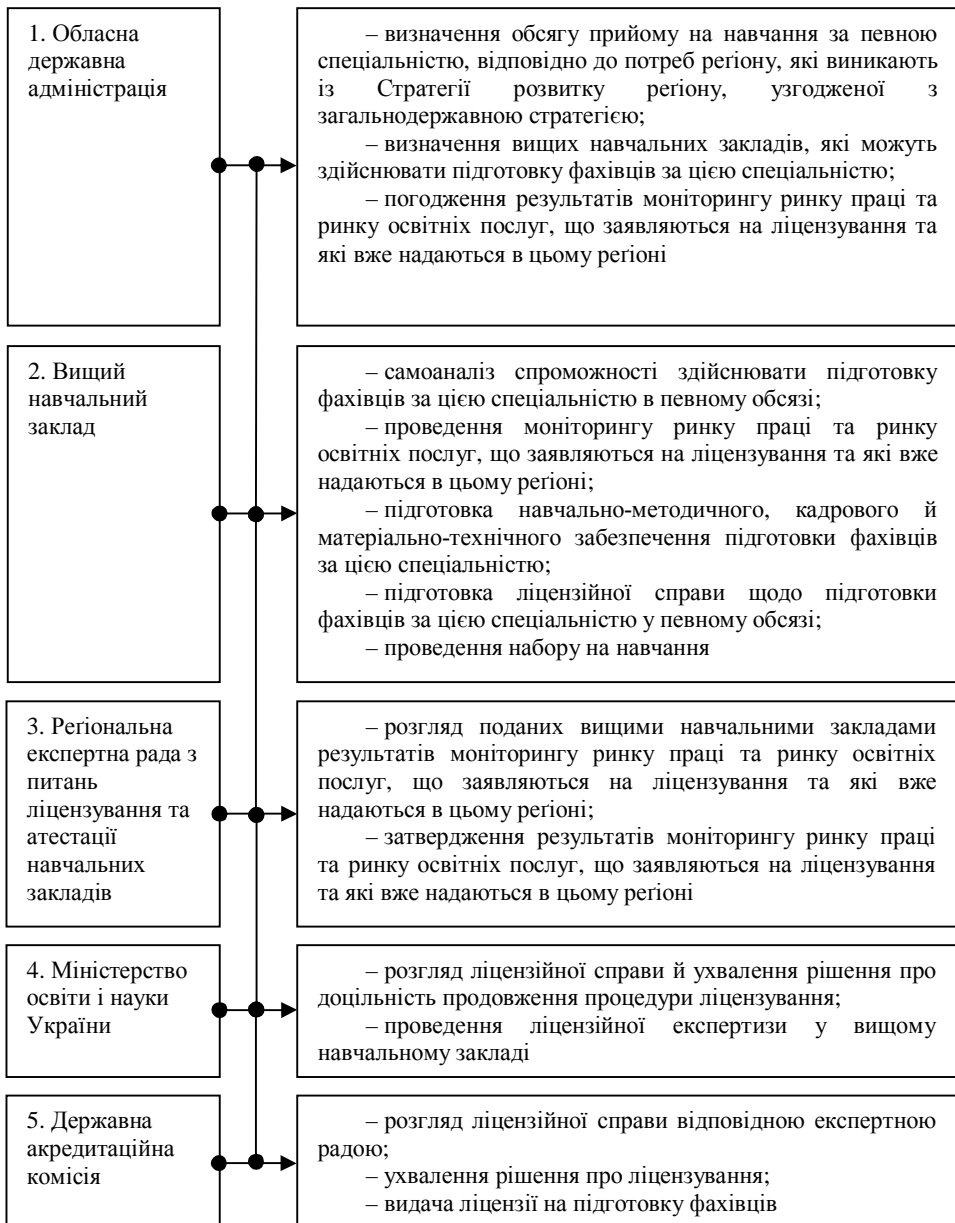


Рис. 2. Комплекс заходів для забезпечення ліцензування підготовки фахівців за певною спеціальністю для потреб регіону

Практика свідчить, що тривалість реалізації такого комплексу заходів становить приблизно один рік. Деякі часові обмеження щодо відповідних заходів встановлені також нормативними актами. Наприклад, наказом, який визначає перелік документів для проведення ліцензування [20], передбачено, що від моменту подання вищим навчальним закладом ліцензійної справи у Міністерство освіти і

науки України (надалі – МОН) дається не менше двох місяців на приведення усіх видів забезпечення навчального процесу до вимог ліцензійних умов. Інші витрати часу пов'язані із формуванням й роботою комісій, підготовкою проектів наказів та їх проходженням до виконавців, формуванням інформаційних матеріалів і перевіркою їх достовірності тощо.

Для скорочення часу й витрат ресурсів доцільно створити інформаційну базу кадрового складу й навчальних планів програм підготовки, яку за спеціально розробленою типовою формою належить розмістити на офіційному веб-сайті навчального закладу. Зважаючи на неї, регіональні експертні ради з питань ліцензування та атестації навчальних закладів можуть оцінити потенціал ВНЗ щодо надання задекларованих освітніх послуг. До прикладу, навчальний заклад має відповідати певним обмеженням, як-от: а) один викладач не може читати лекції більше ніж із чотирьох дисциплін; б) для магістерських програм 40 % лекцій мають читати науково-педагогічні працівники з науковим ступенем доктора наук або вченим званням професора (допускається сюди залучати до 50 % кандидатів наук, доцентів, які працюють у цьому ВНЗ понад 10 років і є авторами або співавторами підручників або навчальних посібників із грифом МОН України) [21].

Завдяки розробленню й використанню відповідної інформаційної бази процедуру ліцензування можна значно спростити, здешевити і прискорити. Адже можна буде в довільний період часу із будь-якого місця отримати дані про задекларований навчальним закладом стан різноманітних елементів забезпечення навчального процесу. Певна робота в цьому напрямку вже ініційована МОН України. Так, у 2007 р. створено базу даних про науково-педагогічних працівників із науковими ступенями докторів наук і вченими званнями професорів, які працюють на постійній основі у ВНЗ України [22], акумулюється інформація про обсяги прийнятих на навчання студентів і слухачів, випущених фахівців, про зміни в основних документах ВНЗ (статутах, ліцензіях, реєстраційних документах) [23].

Стратегічне управління освітньою галуззю має забезпечувати врахування загроз, які впливатимуть на ринок освітніх послуг. Частина з них пов'язана із процесами глобалізації освіти і формування єдиного віртуального науково-освітнього простору. Основними загрозами називають такі [24]:

- денационалізація освіти, відрив її від культурної спадщини;
- утворення “дочірніх фірм” університетів зі світовим іменем, що не гарантує надання якісних знань;
- “освітній франчайзинг”, який може спричинити відтік кваліфікованих викладачів із вітчизняних ВНЗ і зумовити зниження якості освітніх послуг, що надаються ними;
- утворення монополій на надання вищої освіти в окремих напрямках.

Запобігти таким ризикам можна виваженою загальнодержавною політикою у сфері ліцензування освітніх послуг. Реалізація згаданої вище інформаційної системи про потенціал ВНЗ може стати дієвим інструментом для сприйняття описаних загроз вітчизняною системою освіти. До стратегічного управління системою освіти належить залучати фахівців у галузі національної безпеки, оскільки освіта є стратегічним ресурсом країни, із втратою якого вона може перетворитися на простий сировинний додаток та джерело дешевої робочої сили для інших держав.

Запобігання описаним ризикам може здійснюватися також і через утворення освітніх консорціумів, які дозволяють б поєднувати капітал потужних виробничих і фінансових структур із науково-педагогічним потенціалом ВНЗ. Для підтримки

конкурентоспроможності вітчизняних ВНЗ необхідно зважати на визнання їх тим середовищем, для якого готуються спеціалісти. Це вимагає тісної співпраці науки і виробництва, наближення навчального процесу до потреб практики, підтримки дієвих зв'язків із асоціаціями випускників. Описані напрямки також вимагають застосування проектного підходу з визначенням цілей, завдань, термінів їх виконання і необхідних ресурсів.

Висновки

Стратегічне управління освітньою галуззю на регіональному рівні передбачає реалізацію низки заходів різними виконавцями. Планування кожного комплексу заходів і його виконання доцільно здійснювати з використанням проектного підходу. Одним із початкових кроків такої діяльності є визначення мети, завдань і побудова ієрархічної структури робіт відповідного комплексу заходів (проекту). Проектний підхід дозволяє врахувати наявні обмеження, ресурси, розрахувати тривалість виконання комплексу заходів, визначити відповідальних виконавців, запланувати способи запобігання ризикам. Напрямок подальших досліджень має стати детальніше планування відповідних проектних дій з урахуванням стратегій соціального й економічного розвитку, демографічних змін і освітньо-наукового потенціалу регіонів країни.

Література

1. З вузівським дипломом на вулицю, або Кому потрібні молоді спеціалісти? / О. Тимошук // Дзеркало тижня [Текст]. — 2009. — № 22 (750). — 20 — 26 черв. — С. 22.
2. Регіональна політика: методологія, методи, практика [Текст] / відп. ред. акад. НАН України М. І. Долішній ; НАН України ; Ін-т регіон. досліджень. — Львів : [б. в.], 2001. — 700 с.
3. Региональное управление. Методология и моделирование [Текст] / под. ред. В. А. Забродского. — Х. : Изд-во “Основа” при Харьковском университете, 1991. — 96 с.
4. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України [Текст] : монографія / Коротич О. Б. — Х. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ “Магістр”, 2006. — 220 с.
5. Регіональна політика: методологія, методи, практика... — 700 с.
6. Поповкін В. А. Регіонально-цілісний підхід в економіці [Текст] : монографія / Поповкін В. А. — К. : Наукова думка, 1993. — 219 с.
7. Розміщення продуктивних сил (теорія, методи, практика) [Текст] : монографія / Ю. І. Стадницький, А. Г. Загородній, Т. Б. Данилович [та ін.]. — Львів : Центр Європи, 2002. — 252 с.
8. Демченко О. Л. Державне регулювання в системі управління вищими навчальними закладами в умовах модернізації освіти [Текст] : автореф. дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / Демченко Олександра Леонідівна ; Класичний приватний університет. — Запоріжжя : [б. в.], 2008. — 20 с.
9. Флінта Н. І. Культурно-освітній комплекс регіону і його територіальна організація (на матеріалах Тернопільської області) [Текст] : автореф. дис... канд. геогр. наук: 11.00.02 / Флінта Наталія Іванівна ; Чернівецький національний університет ім. Ю. Федьковича. — Чернівці : [б. в.], 2005. — 20 с.
10. Миколайчук М. М. Формування потенціалу сталого розвитку регіону як антикризовий інструмент / Миколайчик М. М. // Економічні та фінансові процеси в

регіоні в умовах прогнозованої невизначеності [Текст] : матер. наук.-практ. конф. (29 травня 2009 р.). — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. — С. 82—84.

11. Биков В. Ю. Відкрита освіта і відкрите навчальне середовище / В. Ю. Биков // Теорія і практика управління соціальними системами: філософія, психологія, педагогіка, соціологія [Текст]. — 2008. — № 2. — С. 116—123.

12. Олійник А. І. Інформатизація як основа вдосконалення системи управління закладами освіти на основі проектного підходу / Олійник А. І., Руденко Т. В. // Проблеми вищої школи [Текст] : вестник ХНТУ. — 2007. — № 4(27). — С. 504—509.

13. Воронов О. І. Інформаційна модель управління освітою / Воронов О. І. // Економічні та фінансові процеси в регіоні в умовах прогнозованої невизначеності [Текст] : матер. наук.-практ. конф. (29 травня 2009 р.). — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. — С. 29—31.

14. Національна доктрина розвитку освіти [Електронний ресурс] : затверджена Указом Президента України № 347/2002 від 17.04.2002 р. // Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=347%2F2002>.

15. Про внесення змін до Закону України “Про вищу освіту” [Електронний ресурс] : Проект Закону // Режим доступу : <http://www.mon.gov.ua/main.php?query=education/higher>.

16. Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку [Електронний ресурс] : затверджені наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України № 224 від 29.07.2002 р. // Режим доступу : <http://uazakon.com/document/spart09/inx09341.htm>.

17. Матвіїшин Є. Г. Моделювання динаміки статево-вікової структури населення України як основа розробки програм суспільного розвитку / Є. Матвіїшин // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 9. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. — С. 295—302.

18. Матвіїшин Є. Г. Планування проектних дій [Текст] : навч. посіб. / Матвіїшин Є. Г. — К. : Хай-Тек Прес, 2008. — 216 с.

19. Типове положення про регіональну експертну раду з питань ліцензування та атестації навчальних закладів [Електронний ресурс] : затверджене наказом Міністерства освіти і науки України № 847 від 24.12.2003 р. // Режим доступу : <http://www.mon.gov.ua/license/nkz847/typov.doc>.

20. Про документи для проведення ліцензування [Електронний ресурс] : наказ Міністерства освіти і науки України № 30 від 21.01.2009 р. // Режим доступу : <http://www.mon.gov.ua/license/osvita.rar>.

21. Ліцензійні умови надання освітніх послуг у сфері вищої освіти [Електронний ресурс] : затверджені наказом Міністерства освіти і науки України № 847 від 24.12.2003 р. // Режим доступу : <http://www.mon.gov.ua/license/nkz847/vo.doc>.

22. Про реєстр докторів наук, професорів [Електронний ресурс] : наказ Міністерства освіти і науки України № 499 від 30.06.2006 р. // Режим доступу : http://www.mon.gov.ua/laws/MON_499_06.doc.

23. Питання державної реєстрації вищих навчальних закладів [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 329 від 15.03.2006 р. // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=329-2006-%EF>.

24. Матвіїшин Є. Г. Програмно-цільовий підхід до входження України в європейський освітній простір / Матвіїшин Є. Г. // Реалізація принципів і завдань

Болонського процесу в Україні [Текст] : матер. міжнар. наук. конф. (1 квітня 2005 р.). — Львів : ЛНУ ім. Івана Франка, 2005. — С. 82—85.

O. Krasivs'kyj
I. Matviyishyn,
T. Kitsak

**THE PROJECT APPROACH TO STRATEGIC MANAGEMENT
OF THE EDUCATIONAL SYSTEM AT REGIONAL LEVEL**

The general scheme of educational sphere management at regional level is considered. Directions of the project approach usage in this sphere are highlighted. It is suggested to realize projects of informative bases creation about the state of higher educational establishments accordance to the licence conditions.

Key words: educational services, strategic management of regional development, regional policy, project approach, hierarchic structure of work.

УДК 35.084.3:35.087

О. Пархоменко-Куцевіл

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ВІДБОРУ КАДРІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ

Проаналізовано сучасні підходи до проблеми відбору претендентів на державну службу та запропоновано запровадження інноваційних методів відбору на державну службу.

Ключові слова: відбір, описові методи, метод рангової системи, метод вільної балової оцінки, оцінка рівня ділових якостей, професіограма, кваліфікаційна карта, карта компетенції.

Однією з основних проблем формування кадрового потенціалу державної служби є визначення та застосування кадрових технологій. За допомогою кадрових технологій здійснюється вплив на кадровий потенціал державної служби.

На сьогодні під час відбору претендентів на державну службу застосовують застрілі методи, які не дають дієвого результату, залучення на державну службу професіоналів, підвищення професіоналізації державної служби.

Внаслідок цього, назріла нагальна потреба у перегляді методів відбору персоналу на державну службу, обґрунтування впровадження інноваційних методів відбору на державну службу.

Відбір персоналу розглядається в роботах В. Бакуменка [1], Л. Гогіної [2], В. Дятлова [3], М. Івашова [4], А. Кібанова [5], В. Куценка [6], В. Лозниці [7], П. Назимка [8], Ю. Розенбаума [9], М. Снітчук [10], В. Травіна [11], А. Турчинова [12, 13], В. Чугуєвського [14], С. Шекшні [15]. Зазначені автори розглядають поняття “відбір кадрів”, “добір кадрів”, “професійний відбір кадрів”, основні вимоги до цих понять, критерії відбору персоналу (зокрема, А. Турчинов виділяє такі критерії відбору: формальні, соціальні та професійно-кваліфікаційні), методи та методики, за допомогою яких здійснюється відбір на державну службу.

На нашу думку, для професійного відбору має значення весь спектр потенційних можливостей та характеристик людини і тому потрібно застосовувати всі можливі методики для визначення цих можливостей.

Однак зазначені автори не пропонують розробку специфічних методик відбору залежно від функціональних обов'язків спеціаліста. У якості відбору застосовують лише формальні методи, а частіше зовсім не використовуються методики відбору, а проводиться лише співбесіда та вивчення анкетних даних.

Тому серед невирішених раніше частин загальної проблеми – обґрунтування інноваційного підходу до відбору кадрів державної служби.

Мета статті – аналіз сучасних методів відбору кадрів державної служби обґрунтування запровадження нових методів відбору кадрів на державну службу.

Спочатку проаналізуємо, що таке відбір кадрів. Так, за А. Турчиновим відбір кадрів – це система заходів, які забезпечують формування такого складу державних службовців, кількісні та якісні характеристики якого відповідали б цілям та завданням державної служби. Загалом, відбір персоналу – це ідентифікація, зіставлення, співвідношення найбільш загальних вимог, властивих посаді або висуnutих організацій, сферою діяльності з характеристиками персоналу, конкретної

людини. Відбір – це багатоактивна дія, в якій людина бере участь протягом практично всього періоду своєї активної професійної діяльності [16].

На нашу думку, відбір персоналу – це кадрова технологія, яка забезпечує селекцію фахівців із метою заповнення ними вакантних посад державної служби.

У посланні Президента України до Верховної Ради України “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки” [17] зазначається про необхідність удосконалення практики добору кадрів та існуючого кадрового потенціалу. Водночас у Програмі розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки [18] серед основних напрямів розвитку сфери управління кадрами зазначено, зокрема: удосконалити систему добору кадрів на державну службу для визначення найбільш кваліфікованих фахівців із питань економічної, підприємницької, фінансової, банківської та інших видів діяльності, обізнаних із сучасними управлінськими технологіями, та здібних випускників вищих навчальних закладів.

Таким чином, основні напрями удосконалення цієї кадрової технології вже визначені.

Відбір і розстановка персоналу державної служби України базується на вимогах Конституції України, Закону України “Про державну службу” [19], Положення про роботу з кадрами в центральних та місцевих органах державної виконавчої влади [20], низки інших нормативних документів, що визначають правила та порядок відбору та прийому на роботу працівників, їх переміщення, організацію атестації державних службовців і роботу з резервом кадрів.

В Законі України “Про державну службу” [21] зафіксовано, що державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті й повинні здійснювати практичне виконання завдань і функцій держави. Треба ще зауважити, що відповідно до постанови Верховної Ради України “Про введення в дію Закону України “Про державну службу” зазначено, що дія вищенаведеного Закону поширюється на працівників органів місцевого та регіонального самоврядування, які прирівнюються до відповідних категорій посад державних службовців.

Питання заміщення вакантних посад державних службовців зараз регламентується Порядком проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, який затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 169 від 15 лютого 2002 р. [22]. Відповідно до цього порядку, відбір на посади державних службовців в Україні відбувається в декілька етапів: перший етап – утворюється конкурсна комісія для проведення відбору кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців; другий етап – публікується оголошення державного органу про проведення конкурсу в пресі або поширення його через інші засоби масової інформації; третій етап – приймаються документи від осіб, які бажають узяти участь у конкурсі, та їх попередній розгляд на відповідність встановленим кваліфікаційним вимогам до відповідного рівня посади; четвертий етап – кадрова служба державного органу перевіряє подані документи на відповідність їх установленим вимогам щодо прийняття на державну службу, передбаченим для кандидатів на посаду державного службовця; п'ятий етап – проводиться іспит та відбір кандидатів (порядок проведення цього іспиту регламентується наказом Голодержслужби № 30/84 від 10 травня 2002 р., який зареєстрований Міністерством юстиції України 24 травня 2002 р. за № 446/6734); шостий етап – конкурсна комісія на підставі розгляду поданих документів,

результатів іспиту та співбесіди з кандидатами, які успішно склали іспит, на своєму засіданні здійснює відбір осіб для зайняття вакантних посад державних службовців [23].

Таким чином, можна констатувати, що на сьогодні основною методикою професійного відбору на державну службу є іспит кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців. На нашу думку, за таких умов при прийомі на державну службу можна лише виявити знання державного службовця законодавства України, зокрема Конституції України, законів України “Про державну службу” та “Про боротьбу з корупцією”, а також законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень відповідного центрального органу виконавчої влади та структурного підрозділу. Поза увагою залишається розподіл праці державних службовців і, зокрема, види посад державних службовців.

Тому на сучасному етапі методи підбору (добору) на державну службу не відповідають потребам сьогодення, оскільки відбирають загальний (уніфікований) тип державного службовця. Проте не кожен державний службовець може бути керівником або виконавцем. Наслідком цього є несистемне необґрунтоване зростання чисельності апарату центральних органів виконавчої влади (а не покращення якості ефективності діяльності урядових структур), недотримання нормативно-встановлених процедур та правил призначення на посаду, порушення демократичних принципів відкритості, гласності та справедливості при вирішенні кадрових питань. Однак помилки (прорахунки) у відборі працівників можуть звести нанівець результат змістовного навчання або дати мінімальний ефект від застосування відповідного досвіду роботи та конструктивного використання особистісних ділових якостей.

З метою визначення актуальних та ефективних механізмів реалізації відбору та залучення кадрів на державну службу автором пропонується проаналізувати роботи із питань кадрового менеджменту.

Аналізуючи роботи з управління персоналом, можна зазначити, що одними з основних методів проведення відбору працівників є: психологічні методики (тести), співбесіда (як із працівником відділу управління людськими ресурсами, так і з керівником організації, установи, закладу), перевірка рекомендацій, безконтактне спілкування з претендентом, пробний іспит (направлений на дослідження професійних навичок, вмінь, знань, досвіду майбутнього співробітника), перевірка біографічних даних, спостереження, медичний огляд тощо. Кожний із цих методів можна застосовувати під час відбору кадрів державної служби.

Під час проведення відбору враховуються формальні критерії (документи, які дають підстави брати участь у заміщенні певної посади: заява, трудова книжка, медичні документи тощо), соціальні, психологічні, професійно-кваліфікаційні, комунікаційні.

На підставі аналізу літератури з кадрового менеджменту можна виділити методи відбору кадрів, які можна застосовувати при здійсненні відбору кадрів на державній службі:

1. Описові методи, що передбачають вивчення кандидатів за біографічними даними, усними та письмовими характеристиками, за думкою співробітників та інших людей, що його знають, шляхом оцінки трудової діяльності співробітників за відповідний період, методом групової дискусії тощо. Особливо актуально застосовувати цей метод при відборі вищих управлінців, а також політиків. Їх

попередній досвід, біографічні дані вливатимуть на імідж цих осіб, а загалом і на імідж того органу державної влади, який він буде представляти.

2. Метод рангової системи, при якому якості співробітників оцінюються на базі певних критеріїв (які потрібно розробити для кожної посади державної служби).

3. Метод вільної балової оцінки, суть якого полягає у присвоєнні певної кількості балів кожній якості за встановленої шкалою; оцінка відбувається спеціальними експертами або відповідним керівником.

4. Оцінка рівня ділових якостей, що ґрунтується на системи коефіцієнтів, за допомогою яких вимірюються якості співробітника, інші.

5. Використання професіограм (перелік та опис загальнотрудових і спеціальних вмінь та навичок, необхідних для виконання певної професійної діяльності), яка складається з 2-х блоків: психологічної професіограми як опису самої трудової діяльності і психограм до опису вимог щодо якостей людини певної професії, виду діяльності.

6. Кваліфікаційні карти та карти компетенції (портрети або профілі ідеальних співробітників) [24].

Кваліфікаційна карта – це набір кваліфікаційних характеристик (загальний рівень освіти, спеціальна освіта, спеціальні навички – знання іноземних мов, вміння користуватися комп'ютером тощо), якими повинен володіти “ідеальний” співробітник, обіймаючи цю посаду. Оскільки у процесі підбору визначити наявність кваліфікаційних характеристик значно легше, ніж наявність здібностей виконувати певні функції, кваліфікаційна карта є механізмом, який полегшує процес підбору кандидата. Використання кваліфікаційної карти дає можливість для структурованої оцінки кандидатів (по кожній характеристиці) та порівняння кандидатів між собою [25].

Карта компетенції – це особистісні характеристики людини, її здібності до виконання тих чи інших функцій, типів поведінки та соціальних ролей, так, наприклад, вміння працювати у групі, напористість, оригінальність мислення. Важливим доповненням карти є опис компетенцій, тобто детальне пояснення кожної риси “ідеального” співробітника. При оцінці кандидата карта компетенцій використовується також як кваліфікована карта – компетенції кандидата порівнюються з компетенціями “ідеального” співробітника [26].

При здійсненні механізму відбору кадрів необхідно враховувати, що для державної служби характерна ієрархічна структура; кожний вищий рівень державних посад потребує набору вищих інтелектуальних, професійних, моральних якостей.

Зауважимо, що фахівець під час своєї діяльності проходить декілька видів відбору, зокрема: відбір при вступі на державну службу (відбір на певну посаду державної служби), а також багаторазовий відбір, який проводиться протягом проходження державної служби (відбір на державній службі – пролонгований відбір). Так, пролонгований відбір здійснюється при підвищенні рангу, посади, отриманні вищого матеріального забезпечення, скороченні кадрів, переводі фахівця з одного структурного підрозділу до іншого, звільнення державного службовця тощо. Він здійснюється при внутрішньоорганізаційному посадовому переміщенні людини, формуванні резерву, а також у процесі розподілу професійних завдань, які виконуються співробітниками за дорученням керівника у повсякденній діяльності організації та в період проведення навчання державних службовців.

Висновки

На підставі проведеного аналізу пропонуємо при здійсненні відбору на державну службу застосовувати психологічні тести та методики, які використовують у приватному секторі економіки.

З метою здійснення об'єктивного оцінювання кадрів під час прийому, пропонується створити незалежний Центр оцінювання державних службовців, до складу якого будуть залучатися провідні вчені з науки державного управління, відомі громадські та політичні діячі. Оцінювання буде здійснюватися анонімно і тільки у підсумку, особа, яка оцінюється, отримує висновок. Крім того, методи відбору повинні бути індивідуальними залежно від типу посади державної служби, виконуваних функціональних обов'язків тощо.

Так, спочатку розробляються вимоги до конкретної вакантної посади, потім визначаються методи відбору. На нашу думку, методи відбору посадовців залежатимуть від сфери їх управлінської діяльності, види управлінської діяльності та види державної політики будуть різними. Тобто навіть методи опитування, тестування влучатимуть в залежності від цих показників.

Перспективами подальших розвідок у цьому напрямку є аналіз закордонного досвіду з питання відбору кадрів державної служби, розробка комплексних процедур відбору професіональних кадрів на державну службу.

Література

1. Бакуменко В. Системно-аналітичні засади вдосконалення професійного відбору, підготовки, використання праці фахівців державного управління / В. Бакуменко, М. Івашов, В. Куценко // Вісник УАДУ [Текст]. — 1997. — № 2. — С. 28—33.
2. Назимко П. Підвищення кваліфікації кадрів: історичний досвід, стан, перспективи / П. Назимко, М. Снітчук, Л. Гогіна // Збірник наукових праць підвищення кваліфікації державних службовців [Текст] / кол. авт.; кер. П. С. Назимко. — К. : Видавництво УАДУ, 1999. — С. 94—102.
3. Травин В. В. Профессиональный рост и планирование карьеры / В. В. Травин, В. А. Дятлов // Управление персоналом [Текст]. — 1999. — № 8. — С. 62—67.
4. Бакуменко В. Системно-аналітичні засади... — С. 28—33.
5. Кибанов А. Я. Основы управления персоналом [Текст] : учебник / А. Я. Кибанов. — М. : [б. и.], 2002. — 202 с.
6. Бакуменко В. Системно-аналітичні засади... — С. 28—33.
7. Лозниця В. С. Психологія менеджменту [Текст] : навч. посіб. / В. С. Лозниця. — К. : Екс об, 2001. — 512 с.
8. Назимко П. Підвищення кваліфікації кадрів... — С. 94.
9. Розенбаум Ю. М. Формирование управленческих кадров: социально-правовые проблемы [Текст] / Ю. М. Розенбаум. — М. : Наука, 1982. — 230 с.
10. Назимко П. Підвищення кваліфікації кадрів... — С. 94.
11. Травин В. В. Профессиональный рост и планирование карьеры... — С. 62—67.
12. Турчинов А. И. Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики [Текст] / А. И. Турчинов. — М. : Флинта, 1998. — 271 с.
13. Управление персоналом [Текст] : учебник / общ. ред. А. И. Турчинов. — М. : Издательство РАГС, 2002. — 488 с.

14. Чугуєвський В. А. Проблеми профвідбору: соціально-психологічний аспект / В. А. Чугуєвський // Духовність як основа консолідації суспільства. Уряду України. Президенту, законодавчій, виконавчій владі [Текст] : аналіт. розроб., пропозиц. наук. та практ. працівників. — К. : НДІ “Проблеми людини”, 1999. — С. 322—328.

15. Шекшня С. В. Управление персоналом современной организации [Текст] : учебно-практ. пособ. / С. В. Шекшня. — М. : Бизнес-школа ; Интел-синтез, 1998. — 352 с.

16. Турчинов А. И. Профессионализация и кадровая политика... — С. 167.

17. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки [Електронний ресурс] : Послання Президента України до Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0001100-02>.

18. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005 – 2010 рр. [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 746 від 08.06.2004 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=746-2004-%EF>.

19. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>.

20. Про затвердження Положення про роботу з кадрами в центральних і місцевих органах державної виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 747 від 20.09.1995 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=747-95-%EF>.

21. Про державну службу...

22. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 169 від 15.02.2002 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=169-2002-%EF>.

23. Там само.

24. Шекшня С. В. Управление персоналом современной организации... — С. 105

25. Там же. — С. 106.

26. Там же. — С. 106.

O. Parkhomenko-Kutsevil

IMPROVEMENT OF MECHANISM CONCERNING PERSONNEL SELECTION TO PUBLIC SERVICE: BASIC TENDENCIES OF STATE PERSONNEL POLICY

In the article modern approaches to the problem of applicants' selection to public service are analyzed and the innovative methods of selection to public service are offered.

Key words: selection, descriptive methods, method of the grade system, method of free ball estimation, estimation of business internals level, qualifying map, map of competence.

УДК 316.62:35.081(477)

С. Сибіряков

ГРОМАДЯНСЬКА КУЛЬТУРА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ФОРМУВАННІ КОНСОЛІДОВАНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

Розглянуто громадянську культуру державних службовців в Україні. Здійснено порівняльний аналіз розвитку демократії в Україні та інших країнах.

Ключові слова: демократія, громадянська культура, державний службовець, суспільство.

Процес формування громадянського суспільства в Україні здійснюється шляхом подолання тоталітаризму, відновлення та розвитку демократичних традицій громадянського життя. Україну, як і інші постсоціалістичні країни, характеризує те, що громадянське суспільство набуває розвитку не на основі самоорганізаційних механізмів (знизу), а певною мірою з обмеженням “ініціюється” державою “зверху”.

Це зумовлює підвищення ролі та значення громадянської культури державних службовців, впливу її цінностей на процес трансформації суспільних відносин на сучасному етапі розвитку демократії в Україні.

Згідно з визначенням американського професора соціальних наук Йельського університету Х. Лінца і президента Центрально-Європейського університету А. Степана, консолідована демократія – це “політичний режим, при якому демократія як складна система інститутів, правил, а також зразків стимулів і гальмувань є “єдино визнаним типом гри” [1]. Українським дослідником Н. Латигіної проаналізовано узагальнену модель демократії та виділено чотири основних типи структурних передумов демократизації: по-перше, знаходження національної єдності та відповідної ідентичності; по-друге, досягнення відносно високого рівня економічного розвитку; по-третє, розповсюдження культурних норм і цінностей, які передбачають визнання демократичних принципів, довіру до ключових політичних інститутів, міжособистісну довіру, почуття громадянського обов’язку тощо; по-четверте, наявність ефективної держави і дієвого державного апарату [2].

Серед авторитетних міжнародних організацій, які займаються оцінкою демократичних процесів у світі та підготовкою відповідних рейтингів, доцільно відзначити такі: “Freedom House” (“Дім Свободи” – організація, яка складає міжнародні рейтинги за рівнем демократичних свобод, свободи ЗМІ тощо); “Transparency International” (міжнародна організація з боротьби з корупцією, яка складає щорічні рейтинги рівня корупції в усіх країнах світу); “Репортери без кордонів” (міжнародна організація по захисту прав журналістів і свободи слова); “Bertelsmann Stiftung” (німецький фонд “Бертельсманн”, який складає рейтинги за рівнем розвитку демократії в країнах із перехідною економікою); “Polity IV” (міжнародна організація, яка складає рейтинг демократичності політичних режимів у світі) та інші.

Особливий інтерес для детальніших досліджень становлять результати рейтингів “Nations in Transit” (“Країни перехідного періоду”), що одержані внаслідок аналізу рівня демократизації 29 країн Східної Європи та колишнього СРСР, а також “Freedom in the World” (“Свобода у світі”), що одержані “Freedom House”. Власне на

цих результатах і базуються на політичних заявах про успіхи України на шляху до демократизації у порівнянні з рештою країн СНД.

“Nations in Transit – 2007”: Україна, маючи рейтинг 4,25 за шкалою від 7 (сталий авторитарний режим) до 1 (сталий демократичний режим), дійсно випереджає решту країн-членів СНД. За типом політичного режиму країни СНД розподілені в рейтингу наступним чином (табл. 1):

Таблиця 1

Країни з перехідним типом правління або змішані режими (4,00 – 4,99)

Країна	Показники
Україна	4,25
Грузія	4,68
Молдова	4,96

Отже, за напрямками внутрішньополітичних перетворень на пострадянському просторі в окрему групу можна виділити Україну, Грузію та Молдову, які обрали прозахідний вектор розвитку, що передбачає здійснення демократичних реформ.

До другої групи належать країни, що орієнтовані на зближення з Росією та переважно євразійський вектор співробітництва – це країни Центральної Азії (крім авторитарного Туркменістану відомого своїм ізоляціонізмом), Беларусь та Вірменія. Азербайджан намагається підтримувати рівновіддалені відносини як із РФ, так і з країнами Заходу, однак політичний режим країни дедалі набуває рис авторитаризму. Якщо проаналізувати динаміку розвитку демократичних інститутів на пострадянському просторі відповідно до рейтингу “Nations in Transit” протягом 2000 – 2007 рр., то можна виділити такі тенденції:

1. За рейтингом демократичного розвитку в Україні спостерігається позитивна динаміка із деякими незначними коливаннями. Так, у 2000 р. рейтинг України становив 4,63. Починаючи з 2005 р. спостерігається особливо відчутний прогрес (показник покращується від 4,88 у 2004 р. до 4,50 у 2005 р. та 4,21 у 2006 р.).

2. У зазначений період відбуваються хвилеподібні коливання рейтингу Грузії та Молдови, які до 2003 р. випереджали Україну за рівнем демократичного розвитку, а з 2005 р. займають 2 (Грузія) та 3 (Молдова) місця серед країн СНД. Загалом, у порівнянні з 2000 р., рейтинги обох країн погіршилися приблизно на 0,5 пункта.

3. Решта країн-учасниць СНД протягом 2000 – 2007 рр. демонструють негативну динаміку демократичного розвитку (з певними незначними коливаннями) та віднесені до напівавторитарних та авторитарних режимів. До того ж, протягом вказаного періоду Росія та Вірменія поступово перейшли з категорії країн зі “змішаним режимом” до напівавторитарних. До авторитарних Беларусі, Узбекистану та Туркменістану, починаючи з 2003 р., приєднався Казахстан, а в 2007 р. – Азербайджан [3].

У рейтингу також наявні такі типи режимів, як сталі демократії (1,00 – 2,99) і напівдемократії (3,00 – 3,99), однак жодну з країн СНД до них не віднесено. Відповідно до наведених показників, основними досягненнями України можна вважати розвиток таких демократичних інститутів, як громадянське суспільство, свобода слова та виборчий процес. До того ж, показники розвитку громадянського суспільства та незалежності ЗМІ демонструють сталу позитивну динаміку з істотним покращенням у порівнянні з 2000 р., у той час як показник демократичності виборчого процесу зазнає істотних коливань та починаючи з 2005 р. поступово покращується. Водночас у боротьбі з корупцією Україна так і не досягла помітних

успіхів. Зокрема, серед країн СНД її випереджає Грузія (з показником 5,0), такий самий показник, як в Україні – 5,75, має Вірменія, яка віднесена до напівавторитарних режимів. Не можна вважати успішною й динаміку показника незалежності судової гілки влади, який, хоч і зазнавав деяких коливань на +/-0,25 пункта, у 2007 р. повернувся до свого початкового значення у 2000 р. – 4,50. Рівень демократичного врядування на національному та місцевому рівнях вимірювався до 2005 р. як єдиний показник “врядування”, однак його значення, яке у 2000 р. дорівнювало 4,75, у 2007 р. на національному рівні не покращилось, а на рівні місцевого врядування навіть погіршилось.

Доповідь “Freedom House: Nations in Transit – 2008” [4] підсумувала п’ятирічні спостереження за 29 країнами Східної і Центральної Європи, Балкан і СНД.

На думку експертів “Freedom House”, нафта і газ стали для Росії, Казахстану і Азербайджану справжнім прокляттям: надприбутки негативно вплинули на демократичні режими, що не стали міцнішими, і в результаті призвели до експериментів із авторитарним капіталізмом. На тлі відносних “нових демократій”, що успішно вирішують свої проблеми, “Freedom House” відзначає посилення авторитарних тенденцій у колишніх республіках СРСР (виняток – прибалтійські країни і Україна), а також “дрейф” Росії та її сусідів геть від цінностей, що розділяються західноєвропейським суспільствами. Експерти назвали Росію “провідною антидемократичною силою” у “пострадянському авторитарному блоці”. На їх думку, в Росії сформувався “залізний трикутник”: державна влада, розділи промислових корпорацій і спецслужби. Дії “трикутника” і призводять до придушення політичної опозиції, залежності судів, деградації виборчого процесу і скорочення простору публічної критики. Що стосується зовнішньої політики, то високі ціни на нафту та газ дають змогу Росії не помічати критику в свою адресу та будувати відносини з сусідніми країнами з позиції сили, а також гальмувати діяльність таких міжнародних інститутів, як, наприклад Організація безпеки співробітництва Європи.

“Freedom in the World – 2008”: за іншим рейтингом “Freedom House”, який проводиться за двома критеріями: політичні права та громадянські свободи, Україна єдина серед країн СНД була віднесена до “вільних” країн. За шкалою вимірювання від 7 (найнижчий рівень свободи) до 1 (найвищий рівень свободи) вона отримала оцінку “3” за рівнем дотримання політичних прав та “2” – за рівнем громадянських свобод. Статус “вільної” Україна отримала ще у 2006 р., однак її середній бал “2,5” з цього часу так і не покращився. Серед “частково вільних” країн найкращий результат на пострадянському просторі продемонструвала Молдова з оцінками “3” за рівнем дотримання політичних прав та “4” за рівнем громадянських свобод, тобто із середнім балом “3,5”. На результатах Грузії (4 – 4), які погіршилися порівняно з 2006 р. (середній бал країни в 2006 р. становив “3”), вочевидь позначилась напружена суспільно-політична ситуація, починаючи з листопада 2007 р. Решта країн СНД мають ще нижчі показники та належать або до “частково вільних”, або до “невільних” країн [5].

Водночас, якщо оцінки розвитку демократичних свобод та інститутів, за якими складаються розглянуті рейтинги, надають більш менш адекватну картину, то сама класифікація країн у рейтингу, відповідно до якої певна кількість балів означає, що країна є “напівдемократичною” або “частково вільною”, виглядає досить умовно, а отже, не повинна викликати зайвих ілюзій. Безумовно, необхідно визнавати наявні успіхи України в розвитку демократичних свобод та інститутів. Але такий оптимізм

має бути поміркованим: не треба забувати, що дрейф у бік авторитаризму, який спостерігається на пострадянському просторі на сьогодні, не дозволяє вважати справжнім “проривом” першість України серед країн СНД за відповідними міжнародними рейтингами.

Група російських дослідників (А. Мельвіль, М. Ільїн, Е. Мелешкина, М. Міронюк, Ю. Полунін, І. Тимофіїв) запропонувала проект “Політичний атлас сучасності” [6]. Дослідники провели рейтингування країн на основі п’яти комплексних індексів, а також класифікацію країн через метод головних компонент. Таджикистан, Вірменія, Грузія і Киргизстан, Росія у цьому рейтингу посідає 27-у позицію та абсолютно чітко розташовується в зоні “високої державності”. У рейтингу країн за зовнішніми та внутрішніми погрозами спостерігаються 2 значні групи – перша складається з 56-и країн, що випробовують дуже серйозні виклики стосовно згаданих погроз. Друга – з 61-ї країни, яким притаманні мінімальні погрози. Дані рейтингу засвідчують, що успішні держави, що забезпечують відносно високий рівень якості життя своїм громадянам та мають умови для демократичного розвитку, є схильними до менших зовнішніх і внутрішніх погроз. Навпаки, для проблемних з погляду безпеки країн скоріше характерні слабка державність, низький рівень якості життя громадян і недостатній рівень демократії. Україна в зазначеному рейтингу посіла 140-е місце та разом із Молдовою, Казахстаном, Естонією, Білорусією, Латвією і Литвою опинилася в зоні низьких погроз. Росія в рейтингу є на 81-у місці, що відповідає розташуванню в так званій “сірій зоні”. У Китаї загрози вищі, у США – нижчі. Серед країн пострадянського простору рейтингом визначені як такі, що стикаються з великими погрозами, Таджикистан, Киргизстан, Азербайджан і Грузія (розташовані в рейтингу в зоні “високих погроз”); з меншими – Узбекистан, Туркменістан, Вірменія (опинилися в “сірій зоні” рейтингу). Значення індексу потенціалу міжнародного впливу становить для України 29. Це досить низький показник, він свідчить про відносно незначний рівень впливу на Україну міжнародної спільноти. У рейтингу якості життя Україна посідає лише 101-е місце, що свідчить про відносно низьку якість життя громадян. Лідерство у цьому рейтингу, як і передбачалося, належить успішним з точки зору розвитку демократії країнам. Зокрема, до таких країн належать: Люксембург, Ірландія, Норвегія, Сан-Маріно, США, Швейцарія, Ісландія, Великобританія, Австралія, Бельгія тощо. На протилежному полюсі рейтингу опинилися Центральнo-Африканська Республіка, Афганістан, Демократична Республіка Конго, Замбія, Бурунді, Чад, Ефіопія, Кенія, Руанда, Гвінея-Біссау. З пострадянських країн Україну за якістю життя випереджають Естонія, Литва і Латвія, Росія, Білорусь; позаду – Вірменія, Казахстан, Грузія, Киргизстан, Азербайджан, Туркменістан, Узбекистан, Молдова і Таджикистан.

Індекс інституційних основ демократії визначається з метою фіксування факту наявності та рівня розвиненості необхідних (хоча самих по собі і не достатніх) підстав і умов для участі громадян у вирішенні питань, що стосуються їх інтересів. Він характеризує міру прискорення запровадження в суспільстві інституційно-процедурних механізмів, які сприяють його демократичному розвитку: конкурентних політичних практик, традицій політичної участі та обмеження виконавчої влади, можливостей для впливу на формування представницької влади, конституційності (“три за правилами”). Застосування конкурентних і представницьких практик протягом тривалого часу, навіть якщо ці практики виникли в рамках недемократичних політичних режимів, а також дотримання

закріплених цими практиками правил сприяє зміцненню відповідних інститутів, формуванню потенційних “точок демократичного зростання”. Цей індекс відрізняється від інших індексів концептуально мінімалістським підходом до демократії. Під час його розрахунку обліковується не ступінь реального впливу громадян на вирішення політичних питань, а лише умови, що забезпечують ефективність такого впливу.

Лідерами рейтингу країн за рівнем інституційних основ демократії є країни зі сталою демократією, з давніми парламентськими традиціями. Україна у цьому рейтингу займає 41-у позицію. За рівнем розвитку інституційних основ демократії вона поступається Литві та випереджає Латвію, Естонію, Вірменію, Молдову, Росію, Азербайджан, Білорусь, Казахстан, Киргизстан, Узбекистан, Грузію, Таджикистан і Туркменістан.

Змінні індексу інституційних основ демократії:

1. Характер конкуренції на виборах керівника виконавчої влади.
2. Чинники зміцнення/ослаблення інституційних основ демократії:
 - безперервність демократичної традиції після Першої світової війни;
 - відсутність або підриг конкуренції при формуванні виконавчої влади;
 - неконституційні зміни влади, перевороти, громадянські війни тощо;
 - знаходження на чолі виконавчої влади більше двох термінів підряд;
 - вплив парламенту на формування уряду.
3. Вік безперервної мінімальної електоральної традиції (1945 – 2005 рр.).
4. Характер парламентської конкуренції.
5. Залучення громадян до виборчого процесу.
6. Частка жінок в нижній палаті парламенту країни.

У країн із парламентською формою правління значення індексу інституційних основ демократії кращі, ніж у країн із президентською формою правління (США, Франція), тому країни з президентською формою правління розташовані в рейтингу країн за рівнем інституційних основ демократії позаду країн із парламентською формою правління. Всього до групи політій, що однозначно володіють достатніми інституційними основами для розвитку демократії, належать 30 країн. У 33 країн основ для розвитку демократії явно недостатньо. Країни, що опинилися в рейтингу в надзвичайно обширній “сірій зоні”, дуже різноманітні. Зокрема, серед них є країни, що тяжіють до авторитарного полюса поліції та готові в існуючих режимних обмеженнях набувати хоча би мінімального інституційного досвіду з питань конкуренції і представництва інтересів, а також країни, яким поза сумнівом притаманний демократичний вибір і свої специфічні в контексті демократичного розвитку проблеми. Ці особливості, як і відповідні кореляції між індексами, свідчать про те, що демократичні основи національного розвитку носять історичний характер і складаються з окремої органічної “цегли”, а не конструюються в довільному інституційному дизайні. Демократія не приживається в умовах існування високих погроз, вона практично не пов’язана з міжнародним впливом, але запровадження та закріплення демократичних практик може сприяти покращенню якості життя громадян. Відповідно до результатів досліджень щодо подібності та відмінностей між країнами за допомогою кластерного аналізу на рівні 10 кластерів, Україна належить до групи несамостійних демократичних “клонів” із слабкою державністю і практично без впливу на зовнішнє середовище. Серед таких країн разом із Україною опинилися також Вірменія, Боснія і Герцеговина, Вануату, Гренада, Домініка, Палау, Молдова, Самоа, Тувалу, Україна і інші. Унаслідок розподілу країн за

показниками демократія – державність в 40-кластерному масштабі порівняння визначилася група досить цікавого за складом кластера Сербії, Чорногорії, України і Екватору. Згадані країни засвідчили готовність пожертвувати сильною державністю на користь невизначених, але, поза сумнівом, демократичних за своїм вектором основ національного розвитку [7].

За даними моніторингу соцієтальних змін в українському суспільстві, що проводився у 1992 – 2008 рр. (Е. Афонін, О. Донченко та інші) з метою визначення загальносистемних (латентних) перепетій суспільній трансформації, в Україні з 1994 р. соціальна система мала неодноразові флуктуаційні зміни напрямів суспільного розвитку. Напередодні помаранчевої революції (жовтень 2002 р.) з'явилися якісно нові прояви суспільної свідомості для третини дорослого населення, яке мало сформовану соцієтальну ідентичність. Однак станом на січень 2006 р., тобто через рік, що минув після помаранчевих подій, ці молоді “паростки” були вщент зруйновані, хоча чисельність українців із сформованою соцієтальною ідентичністю загалом зросла і досягла за середньозваженими показниками майже 50% дорослого населення України. Окрім того, більшість згаданої “свідомої” частини населення на сьогодні посилила свою готовність повернутися до архаїчних засад матеріалістичної соціально-класової свідомості, емоційних солідаристських механізмів суспільної корпоратизації, абстрактно-логічних способів дій і державно-управлінських форм соціального контролю. Отже, успіх нинішніх суспільних реформ є у площині відносин, що складаються між матеріальним та ідеальним, внутрішнім та зовнішнім, соціальним та психічним у людській природі, а конфлікти, що супроводжують суспільні перетворення, зосереджені, насамперед, у соціальних (соціально-політичних, соціально-економічних, соціально-культурних тощо) та психологічних (соціально-психологічних, психо-культурних тощо) відмінностях політико-управлінської еліти і українського суспільства. Головний результат досліджень можна узагальнено охарактеризувати як подальше повільне, але неухильне зростання рівня сформованості психологічних передумов для становлення в Україні авторитарного режиму [8].

У межах тем дисертаційних робіт, затверджених кафедрою політології Національної академії державного управління при Президентові України (далі – НАДУ) у 2004 р., докторантом О. Крюковим і здобувачем С. Сибиряковим за загальним науковим керівництвом професора, доктора соціологічних наук Е. Афоніна, було розроблено програму опитування для визначення соціального та соціально-психологічного портретів призначених після помаранчевої революції голів райдержадміністрацій. У квітні – травні 2005 р. кафедрою політології спільно з Інститутом підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ, відповідно до згаданої програми методом анкетного інтерв'ю, опитано 439 респондентів, представлених із усіх областей України, зокрема: 399 чоловіків (91,3%) і 38 жінок (8,7%) віком від 24 до 59 років (середній вік – 45 років); 398 українців (91,7%), 20 росіян (4,6%) 16 інших національностей (3,6%); 394 з повною (90,8%) і 20 з базовою (4,6%) вищою освітою, 16 із вченим ступенем (3,7%) [9]. На підставі даних опитування відповідно до шістьох шкал соціально-психологічних характеристик суспільства складено соціальний та соціально-психологічний портрет новопризначених голів райдержадміністрацій (далі – РДА) [10].

1. Шкала екстраверсія/інтроверсія – установка на світосприйняття (готовність, схильність суб'єкту до сприйняття явищ зовнішнього/внутрішнього світу). Ця характеристика є базовою для складання матеріалістичної чи ідеалістичної картини світу (табл. 2).

Таблиця 2

Характеристика	Суспільство	Голови РДА
Екстраверсія	19,3	41,5
Інтроверсія	27,9	8,2
Амбівалентність	52,8	50,3

2. Шкала емоційність/прагматичність – засоби світосприйняття (людина, за П. Сорокіним, – істота чуттєва/мисляча). Це чи не найважливіша з характеристик, що характеризувала жертвовну (“солідаристську”) сутність радянської людини (табл. 3).

Таблиця 3

Характеристика	Суспільство	Голови РДА
Емоційність	14,6	14,1
Прагматичність	20,8	16,4
Амбівалентність	64,6	69,5

3. Шкала ірраціональність/раціональність – форма світосприйняття (сприйняття цілісно – гештальтом, єдиним і неподільним чином/по частинах – дискретно, у деталях). Для “постмодернового” західноєвропейського суспільства характерний вислів: “слона треба їсти по частинах” (табл. 4).

Таблиця 4

Характеристика	Суспільство	Голови РДА
Ірраціональність	12,2	0,7
Раціональність	26,4	64,9
Амбівалентність	61,4	34,4

4. Шкала інтуїтивність/сенсорність – спосіб світосприйняття (абстрактно-логічний/конкретно-чуттєвий). Це єдина шкала, що різнить на сьогодні між собою поведінку українців і росіян. Отже, на сьогодні як ніколи українцям притаманна поведінка, що її характеризує вислів: “не помацаю – не повірю” (табл. 5).

Таблиця 5

Характеристика	Суспільство	Голови РДА
Інтуїтивність	8,1	72,7
Сенсорність	12,9	6,4
Амбівалентність	79,1	21,0

5. Шкала екстернальність/інтернальність – локус-контроль (схильність суб'єкту приписувати відповідальність за результати своєї діяльності зовнішнім/внутрішнім силам). Це один із найважливіших показників, що вказує на розвиненість механізмів соціального контролю/самоконтролю (табл. 6).

Таблиця 6

Характеристика	Суспільство	Голови РДА
Екстернальність	7,8	8,4
Інтернальність	22,5	47,6
Амбівалентність	69,7	44,0

6. Шкала ексекутивність/інтенціональність – гендер (жіноча/чоловіча соціокультурна стать, або традиційно віднесена до жінки чи до чоловіка соціальна роль). Архетипом цієї соціальної поведінки є, за визначенням дослідників, “зв’язок із зовнішнім світом”, який, власне, й мотивував шукачів пригод зі старої Англії на пошук Нового світу, що ним стали землі США (табл. 7).

Таблиця 7

Характеристика	Суспільство	Голови РДА
Ексекутивність	12,1	2,1
Інтенціональність	17,4	78,8
Амбівалентність	70,5	19,1

Аналіз стану сформованості вищезазначених якостей у новопризначених голів РДА свідчить, що з шести найважливіших характеристик нової соціально-психологічної сутності сформованими (такими, що мають шанс на відтворення) виявилися лише три: раціональність, інтернальність, інтенціональність. Одержаний результат відображає пасіонарність, яка найбільшою мірою відбивається в характеристиці інтенціональності (для голів РДА становила 78,8%). Вона суттєво перебільшила показник цієї характеристики в ядрі свідомої частини українського суспільства, який наприкінці 2002 р. (напередодні “помаранчевої революції”) дорівнював 17,4%. Можливо тому найактивніші і віддані з них стали сприятливим середовищем для добору (рекрутування) новопризначених голів РДА, 38,9% з яких були рекомендовані “впливовою особою”.

Водночас нинішній стан соціально-психологічних якостей новопризначених голів РДА відображає їх транзитивність. Згаданим керівникам все ще притаманні такі риси, як: екстраверсія (41,5%), яка ніби блокує свідомість нових керівників і позбавляє їх змоги оцінити всю повноту вагомості людського і, зокрема, психологічного чинника у справі реформ. Після призначення на керівні посади вони перестають “чути” голос “знизу”. Показник інтуїтивності новопризначених голів РДА дорівнює 72,7%. Він свідчить про абстрактні способи дій керівників, які віддаляють їх від нинішніх динамічно змінних суспільних реалій. Не є

притаманними керівникам дії за принципом “не помацаю – не повірю”, які характерні для більшості українського суспільства. Дослідження в межах згаданої вище програми опитування довели, що єдиною на сьогодні шкалою, яка різнить росіян і українців між собою за психологічними характеристиками, є шкала екстраверсії/інтроверсії. Якщо українській спільноті характерна сенсорність, то російський – інтуїтивність. Водночас психологічні якості російського загалу багато в чому залишаються незмінними і такими, що характеризують психологічний простір колишнього радянського суспільства.

Також у межах зазначеної програми за допомогою оригінальної методики “кольорових переваг” професора Е. Афоніна одержані дані, які переконливо свідчать про вплив консервативно-авторитарної субкультури на психокультурну ситуацію в середовищі новопризначених голів РДА. Окрім того, ці дані дають підстави стверджувати, що притаманні новопризначеним головам РДА соціально-психологічні стереотипи є тим фактором, який на сьогодні загалом нівелює “регіональний” реформаторський курс країни. Іншими словами, сподівання, покладені на нову регіональну владну еліту, яка б мала сприяти проведенню суспільних реформ, їх активному розгортанню на регіональному та муніципальному рівнях, не справдилися [11]. Результати опитування деяких категорій громадян через дію певних соціально-демографічних чинників (наявність вищої освіти; належність до категорії громадян у віці від 30 років і старше; належність до етнічних росіян, з їх схильністю до звичаїв і традицій) значно відрізняються від результатів опитування більшості інших виборців українського суспільства. Отже, цікаво розглянути прискіпливіше вплив згаданих соціально-демографічних чинників на відповіді під час опитування нових керівників районних адміністрацій. Аналіз результатів опитування керівників довів, що вплив перших двох чинників (наявність вищої освіти, належність до категорії громадян у віці від 30 років і старше) на них значніший, ніж вплив третього чинника. Зокрема, згідно з даними опитування, етнічні росіяни становлять лише 4,6% районних керівників, повну вищу освіту мають 90,8% районних керівників і ще 3,7% мають вчений ступінь. Середній вік опитаних керівників дорівнює 45,1 років, що також істотно вплинуло на результат.

Те, що прагматизму та надії на власні сили у нових керівників менше ніж загалом у населення, можна пояснити тим, що значна частина керівників сформувалася як особистості за радянських часів, коли такі якості, як прагматизм та надія на власні сили, не виховувалися і не заохочувалися. Доцільно зазначити, що багато голів РДА почали кар’єру керівників ще під час існування СРСР. При цьому більшість нових голів РДА – вихідці з села (53%) або невеликого міста (37,1%), їх життя було пов’язано з сільським господарством. Незважаючи на те, що більшість з них на цей час проживає в невеликих містах, їх сільське походження позначилося на ментальності. Дослідження підтверджує дані стосовно соціально-психологічних змін у пострадянському суспільстві і насамперед факт зростання ролі психологічного фактора. У цьому контексті доречно наголосити, що в умовах сучасних трансформацій вищою метою суспільного розвитку стає конкретна людина з її реальними життєвими інтересами, а не абстрактний робітничий колектив або держава загалом як було раніше. Кардинально змінюється і відношення людей до символів, які в умовах втілення нових особистих якостей набувають значення чинника, що істотно впливає на свідомість, діяльність і поведінку людей. Зокрема, Державний прапор України як офіційний символ суверенності держави, що покликаний формувати патріотичні почуття, впевненість громадян у майбутньому

своєї держави, свідчити іншим країнам прагнення громадян держави до найкращого майбутнього, має відповідати зазначеним вимогам для виконання організуючої ролі, забезпечення стимулюючої та надихаючої сили для позитивного розвитку суспільства. Для Державного прапора України ухвалено зразок, який використовувався князем Володимиром Хрестителем. Блакитна верхня смуга на прапорі, згідно зі слов'янськими традиціями символізує Волю, жовта нижня – Мудрість. До того ж, поєднання саме такого розташування кольорів на Державному прапорі України, відповідно до китайських національних вчень, трактується як прогресуючий занепад, нещастя (синій колір символізує Небо, а жовтий – Землю). Отже, у світосприйнятті більш як одного мільярда населення Землі піднятий над Україною жовто-блакитний прапор, образно кажучи, позначає те місце на планеті, де люди проголосили панування “Закону Занепаду”. Набуває актуальності питання приведення у відповідність державних символів вдосконаленням якостям українського суспільства, що стимулює ініціативи політичних авторів української суспільної історії переглянути вимоги до зразка головного національного символу України – Державного прапору, затвердженого ст. 20 Конституції України та Постановою Верховної Ради України “Про Державний Прапор України” № 2067-ХІІ від 28.01.1992 р. [12]. Зокрема, пропонується протилежне розташування цих самих кольорів, що розуміється як найбільш гармонічне поєднання Неба і Землі, чоловічого і жіночого і має прямо протилежне трактування – Щастя. Прийняття законопроекту забезпечить адекватне сприйняття національного символу України та сприятиме покращенню іміджу країни на міжнародній арені. Новий порядок викладення кольорів смуг на полотнищі Прапора цілком відповідатиме ліберально-демократичній традиції, яка наростає в суспільстві з розвитком процесів демократизації. Йдеться про перехідний стан розвитку суспільства, в якому панує системна криза. Криза впливає на всі суспільні інститути, що спонукає громадян до пошуку основ безпеки, захищеності від негативного впливу в практично незмінних національних традиціях.

Національні традиції, власне, і стають тим інструментом, який допомагає людям орієнтуватися в складних умовах сучасності практично в усіх галузях: чи йдеться про проблеми охорони здоров'я, які медична наука в період кризи не може ефективно вирішувати; чи про проблеми сільського господарства, яке також враховує традиційне прогнозування; чи про будь-які інші проблемні сфери суспільного життя, що потребують врегулювання. Транзитивний стан українського суспільства, вплив світової фінансової кризи практично на всі суспільні відносини та галузі життя спонукала авторів законодавчої ініціативи до пошуку загальнолюдських об'єднуючих архетипів. У контексті такого пошуку вважаємо доречним звернення до праці “Канон змін” або в менш точному, але відомішому перекладі “Книги змін” (“І Цзін”, друга назва “Чжоу і”), яка належить до найвеличніших і найзагадковіших творів людства [13]. “Канон змін” визнається культурологією творінням Надлюдина, в якому зафіксовано в особливих символах і знаках таємниці Всесвіту. Вагомість цієї праці є зрозумілою не тільки носіями синоєрогліфічної культурної традиції в країнах Далекого Сходу та Південно-Східної Азії, а також науковою елітою країн Заходу. З огляду на це, доречно нагадати про законодавчу ініціативу народного депутата України О. Антіпова, що вніс в установленому порядку до Верховної Ради України законопроект “Про Державний Прапор України”, розроблений в співавторстві з автором цього дослідження. На думку авторів, реалізація законопроекту в сучасних умовах дасть

змогу привести національний символ України у відповідність до нової сутності українського суспільства [14].

Висновки

Сучасна великомасштабна трансформація соціального буття змінює соціальні цінності, індивідуальні орієнтації, норми діяльності та поведінки людей, особливого значення набуває ефективне нормативно-правове упорядкування процесів суспільного розвитку. Результати згаданих досліджень свідчать, що починаючи з кінця 2003 р. психотип українця стрімко зазнає змін. І хоча процес цих змін загалом не є лінійним (має своєрідні “приливи” і “відливи”), все ж таки є підстави стверджувати, що в пострадянській свідомості українців на зміну матеріалістичної картини миру з її войовничою соціально-класовою і атеїстичною позицією йде гуманістична життєстверджуюча психологія особи. Як наслідок психокультурних зрушень, що відбуваються в пострадянському українському суспільстві, змінюється й механізм єднання людей в суспільному організмі. Замість колись властивого радянському суспільству солідаристського механізму і закладеного в його основі “відчуття жертвенності регіональний” з’являється механізм консенсусу – суспільного договору. Згадані фактори зумовлюють підвищення ролі та значення громадянської культури, цілеспрямований вплив її цінностей на процес трансформації суспільних відносин і нового ставлення до політики, громадянських цінностей, ідеології, національного характеру, а також вимагають створення основи для вдалої політичної діяльності в межах правового поля на сучасному етапі розвитку демократії в Україні.

Формування громадянської демократичної держави неможливе без формування громадянської культури. Криза, яку переживає країна, не тільки економічна, а й політична, моральна та громадянська. Духовне оздоровлення суспільства є вагомим чинником подолання цієї кризи.

Література

1. Linz J. Toward Consolidated Democracies / J. Linz, A. Stepan // Journal of Democracy [Text]. — 1996. — Vol. 7. — № 2. — P. 18.
2. Латигина Н. А. Передумови демократизації суспільства: основні підходи / Н. А. Латигина // Персонал [Текст]. — 2005. — № 3. — С. 15—19.
3. Freedom House: Nations in Transit —2007 — Ukraine [Electronic resource] // Access mode : http://www.freedomhouse.hu/images/fdh_galleries/NIT2007final/nit-ukraine-web.pdf.
4. Freedom House: Nations in Transit —2008 — Ukraine [Electronic resource] // Access mode : http://www.freedomhouse.hu/images/fdh_galleries/NIT2008/NT-Ukraine-final.pdf.
5. Freedom House: Freedom in the World — 2008. Map of Freedom in the World [Electronic resource] // Access mode : <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2008>.
6. Мельвиль А. Ю. Политический атлас современности / А. Ю. Мельвиль // Полис [Электронный ресурс]. — 2006. — №5. — Режим доступа : <http://www.politstudies.ru/fulltext/2006/5/2.htm>.
7. Мельвиль А. Ю. Опыт классификации стран / Мельвиль А. Ю., Ильин М. В., Мелешкина Е. Ю. [и др.] // Полис [Электронный ресурс]. — 2006. — № 5. — Режим доступа : <http://www.politstudies.ru/fulltext/2006/5/3.htm>.

8. Афонін Е., Донченко О., Антоненко В. Психокультура України: “помаранчевий перехід” / Е. Афонін, О. Донченко, В. Антоненко // Соціальна психологія [Текст]. — 2006. — № 4. — С. 77—93.

9. Програма опитування, розроблена в рамках тем дисертаційних робіт, які виконуються на кафедрі політології НАДУ докторантом О. І. Крюковим і здобувачем С. О. Сибіряковим за загальним науковим керівництвом професора, доктора соціологічних наук Е. А. Афоніна [Електронний ресурс] // Режим доступу : www.academy.gov.ua.

10. Афонін Е. А. Соціальний та соціально-психологічний портрет новопризначених голів райдержадміністрацій / Е. А. Афонін // Ефективність державного управління та управлінських кадрів в умовах змін [Текст] : зб. наук. пр. / за заг. ред. І. Розпугенка. — К. : НАДУ, 2005. — С. 137—156.

11. Афонін Е. А. Цвет и психика = Color and Psyche / Е. А. Афонін // Аэропорт [Текст]. — 2006. — № 1. — С. 52 — 55.

12. Про Державний прапор України [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України // Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2067-12>.

13. Щуцкий Ю. К. Китайская Классическая Книга Перемен И-Цзин [Электронный ресурс] // Режим доступа : http://lib.ru/POECHIN/i_ching_shucky.txt.

14. Антіпов О. М. Проект Закону про Державний Прапор України [Електронний ресурс] / О. М. Антіпов, Е. А. Афонін, С. О. Сибіряков [та ін.] // Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30519.

S. Sybyriakov

THE CIVIL CULTURE OF PUBLIC SERVANTS IN THE FORMATION OF CONSOLIDATED DEMOCRACY IN UKRAINE

The civil culture of public servants in Ukraine is considered. The comparative analysis of democracy development in Ukraine and other countries is conducted.

Key words: democracy, civil culture, public servants, society.

УДК 336.14:352

Є. Пушко-Цибуляк

ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ КОНТРОЛЮ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Запропоновано напрями вдосконалення контролю виконання місцевих бюджетів в Україні на основі аналізу сучасних тенденцій у розвитку місцевих бюджетів. Визначено пріоритети й оптимальні форми здійснення контрольних заходів. Запропоновано методологію відбору об'єктів контролю за типами ризиків.

Ключові слова: місцеві бюджети, контроль, методологія відбору, ризики.

Із кожним роком місцеві бюджети набувають дедалі більшої ваги як за обсягом фінансових ресурсів держави, так і щодо вирішення соціально-економічних проблем регіонів, де проживає переважна частина населення України.

В Україні кількість місцевих бюджетів чи не найбільша в Європі: на 1 грудня 2008 р. налічувалось 12 052 місцевих бюджетів, 27 із яких – обласні та бюджети міст Києва і Севастополя, 179 – бюджети міст обласного й республіканського значення, 91 – бюджети районів у містах, 496 – районні бюджети, 268 – бюджети міські, міст районного значення, 804 – бюджети селищних рад, 10 187 – бюджети сільських рад [1].

За кількістю місцевих бюджетів серед європейських країн Україна поступається лише Франції, де налічується 36 118 місцевих бюджетів, а саме: 22 бюджети регіонів, 96 бюджетів департаментів, 36 000 бюджетів комун.

Обсяги фінансових ресурсів, які перебувають у розпорядженні місцевих органів влади, постійно зростають (табл. 1) [2].

Таблиця 1

Обсяги місцевих бюджетів у 2001 – 2008 рр.
(за даними Міністерства фінансів України та Державного комітету
статистики України)

Роки	Доходи місцевих бюджетів, млрд грн		Видатки місцевих бюджетів, млрд грн		Частка у ВВП, %	
	без урахування трансфертів	з урахуванням трансфертів	без урахування трансфертів	з урахуванням трансфертів	доходів без урахування трансфертів	видатків без урахування трансфертів
2001	14,3	18,7	17,0	18,4	8,4	10,0
2002	17,7	25,0	22,3	24,9	8,7	10,9
2003	19,3	28,1	24,8	27,7	8,8	11,2
2004	22,6	34,3	31,4	33,8	8,4	11,7
2005	22,8	39,6	38,8	40,4	6,6	11,2
2006	30,3	53,7	52,1	53,5	6,9	11,8
2007	39,9	75,9	72,3	75,8	7,3	13,4
2008	58,3	107,1	96,4	104,8	8,2	13,6

Одночасно зі зростанням обсягів місцевих бюджетів відбуваються якісні зміни у структурі їх доходів і видатків. Якщо в 1990 – 2000 рр. до 80 % видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією становили видатки на утримання

бюджетних установ, зокрема на заробітну плату працівників, то надалі спостерігається хоч і повільне, але стає зростання капітальних видатків: за період 2001 – 2008 рр. вони збільшилися в 10,2 раза (рис. 1). У 2008 р. питома вага капітальних видатків місцевих бюджетів у загальному обсязі їх видатків становила 21%.

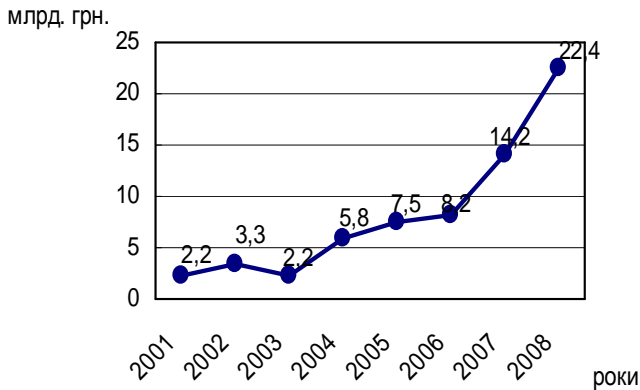


Рис. 1. Динаміка обсягів капітальних видатків місцевих бюджетів (за даними Міністерства фінансів України та Державного казначейства України)

Оснoву доходів місцевих бюджетів становить податок із доходів фізичних осіб, який, згідно з Бюджетним кодексом України, належить до закріплених за місцевими бюджетами доходів. За період 2002 – 2008 рр. зменшилася питома вага закріплених за місцевими бюджетами доходів у їх загальному обсязі – з 43,1 % до 35,0%, а також питома вага власних доходів місцевих бюджетів. Водночас зросла питома вага міжбюджетних трансфертів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів – із 31,2% у 2003 р. до 45,5 % у 2008 р. Це пов'язано, переважно, з тим, що за порівняно постійних обсягів власних надходжень місцевих бюджетів постійно є потреба в підвищенні оплати праці працівників бюджетної сфери, що враховується Міністерством фінансів України при визначенні дотації на вирівнювання місцевих бюджетів.

Значна кількість місцевих бюджетів в Україні, а також тенденції зростання обсягів та зміни структури місцевих фінансів вимагають перегляду підходів до організації державного фінансового контролю виконання.

Питанням розвитку державного фінансового контролю на регіональному рівні приділяли увагу такі вітчизняні й російські дослідники, як М. Білуха, Ф. Бутинець, В. Кравченко, В. Родіонова, Н. Рубан, І. Стефанюк, С. Степашин. Проте організація контролю виконання місцевих бюджетів недостатньо досліджена в науковій літературі, а економічне життя регіонів, зокрема формування дохідної частини місцевих бюджетів, вимагає ретельнішої оцінки стану використання фінансових ресурсів місцевими органами влади з метою виявлення резервів доходів місцевих бюджетів.

Особливість здійснення державного фінансового контролю місцевих бюджетів в Україні полягає у тому, що суб'єктом такого контролю є держава, яка

проводить його в централізованому порядку. Це обумовлюється унітарним державним устроєм України, тоді як за федеративного державного устрою суб'єктами контролю, як правило, є регіональні представники місцевої влади (суб'єкти федерації) [3].

Згідно із законодавством, функція контролю використання коштів місцевих бюджетів покладена на Міністерство фінансів, Державну контрольно-ревізійну службу, органи Державного казначейства України, місцеві державні адміністрації. На практиці такий контроль здійснює Державна контрольно-ревізійна служба, а також Держказначейство України, яке виконує виключно функцію поточного документального контролю. Практика послідуєчого фінансового контролю, яку на рівні місцевих бюджетів реалізує Державна контрольно-ревізійна служба України, засвідчує наявність порушень і проблем у виконанні місцевих бюджетів, зокрема у використанні коштів. Так, у 2006 – 2008 рр. типовими порушеннями при виконанні місцевих бюджетів, які виявили державні контролери, були:

- планування та здійснення видатків, не віднесених, згідно із вимогами статей 88, 89 та 90 Бюджетного кодексу України, до видатків, що здійснюються з місцевих бюджетів відповідного рівня, а також проведення впродовж бюджетного періоду видатків на фінансування бюджетних установ одночасно з різних бюджетів;

- недотримання вимог бюджетної класифікації, здійснення видатків, сутність яких не відповідає напрямам, визначеним законодавством, меті, на виконання якої ці кошти виділяються розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів;

- порушення норм бюджетного законодавства щодо зарахування окремих доходів до місцевих бюджетів відповідного рівня;

- недотримання вимог законодавства в частині формування й використання коштів резервного фонду місцевих бюджетів;

- затвердження в кошторисах бюджетних видатків, не передбачених законодавством та не підтверджених відповідними розрахунками;

- порушення законодавства з питань закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти; недотримання законодавства з питань оплати праці;

- завищення вартості й обсягів виконаних робіт із будівництва, реконструкції та капітального ремонту, інших послуг;

- заниження в обліку вартості активів внаслідок неоприбуткування земельних ділянок, будівель, споруд, матеріальних цінностей.

Основні фінансові порушення при виконанні місцевих бюджетів, виявлені державними контролерами, показані на рис. 2.

Невиправданий, через залежність служби від показників результативності, залишковий принцип при виборі контролюючими органами місцевих бюджетів, надзвичайно низький показник охоплення контролем цих об'єктів (імовірність бути обревізованим випадає для місцевого бюджету лише 1 раз на 57 років), зміни, які відбулися в законодавстві щодо організації державного фінансового контролю загалом та контролю виконання місцевих бюджетів зокрема, вимагають перегляду підходів до організації контролю місцевих бюджетів.

По-перше, внесення Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти” № 424 від 01.12.2006 р. змін до ст. 2 Закону України “Про державну контрольно-ревізійну службу”, якими встановлено, що контроль виконання місцевих бюджетів не є тотожним контролю видатків місцевих бюджетів, як було раніше [4].

Це означає, що об'єктом контролю з 2006 р. стали не лише видатки місцевих бюджетів, а й виконання їх дохідної частини.

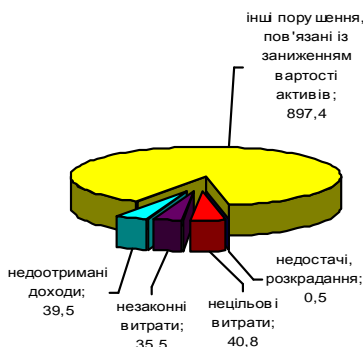


Рис. 2. Структура фінансових порушень за результатами контрольних заходів у 2008 р., млн грн (за даними Головного контрольно-ревізійного управління України)

По-друге, внесення у 2005 р. поширення державного фінансового контролю на таку сферу діяльності органів місцевого самоврядування, як управління комунальним майном.

По-третє, запровадження нової форми державного фінансового контролю – державного фінансового аудита, який, на відміну від ревізій, має на меті перевірку й аналіз фактичного стану справ щодо законного й ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку та достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю.

Зазначене передбачає зміни в методологічних засадах вибору об'єктів контролю та заміну критеріїв вибору об'єктів за принципом періодичності здійснення контрольних заходів на критерії оцінки ймовірності ризиків, які своєю чергою, потрібно розробити на базі законодавчих змін у форматі контролю виконання місцевих бюджетів за доходами, видатками та контролю законності й ефективності управління майном [5].

При виборі об'єктів контролю виконання місцевих бюджетів за доходами необхідно звернути увагу на:

- відсутність зростання власних надходжень місцевого бюджету за 3 – 5 років;
- відсутність у власних надходженнях місцевих бюджетів таких податків і зборів, як ринковий збір, податок на рекламу, збір за розміщення об'єктів торгівлі, податок із власників транспортних засобів, орендна плата (або тенденції її зростання), податок на прибуток підприємств комунальної власності (за наявності таких підприємств);
- повноту врахування платників податку з доходів фізичних осіб (шляхом звірки з органами Пенсійного фонду України), а також вивчення, збір даних та уточнення недоїмки з надходжень податку з доходів фізичних осіб до бюджету і платежів до Пенсійного фонду;
- невиконання вимог і пропозицій попереднього контрольного заходу;
- розбіжності в балансі використаних земель на відповідній території, зокрема земель запасу, земель резерву;

– наявність розбіжностей у фактах відведення земель сільськогосподарського призначення та відсутність зарахувань до бюджету плати за використання таких земель;

– наявність пільг із плати за землю. Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” не визначено право органів місцевого самоврядування надавати пільги з цього виду платежу;

– відсутність експертних оцінок майна, коли таке майно надається в оренду;

– невідповідність обсягу і структури земель, які надані в оренду, їх фактичному використанню орендарями й використанню за призначенням;

– наявність водоймищ і лісів місцевого значення та орендну плату за їх використання, зокрема щодо водоймищ – оренду водних масивів чи оренду земель під водоймищами;

– наявність операцій із розміщення коштів на депозитних рахунках у комерційних банках;

– наявність у місцевих бюджетах цільових фондів;

– повідомлення від правоохоронних органів, засобів масової інформації (далі – ЗМІ) та громадян про наявність фінансових порушень, факти повідомлень через телефон довіри тощо.

При виборі об’єктів контролю виконання місцевих бюджетів за видатками потрібно враховувати:

– наявність у затверджених бюджетах капітальних видатків;

– наявність місцевих бюджетних програм та затверджених видатків для їх фінансування;

– наявність субвенцій капітального спрямування (на спорудження об’єктів соціально-культурного призначення, подолання стихійного лиха, будівництво й реконструкцію об’єктів спільного використання, на поточне утримання об’єктів спільного використання тощо);

– наявність операцій за видатками бюджету розвитку;

– невиконання або неповне виконання вимог і пропозицій за результатами попередніх контрольних заходів;

– неприйняття або несвоєчасне прийняття рішення про затвердження місцевого бюджету;

– істотне зростання дебіторської та кредиторської заборгованостей;

– значне збільшення видатків стосовно попередніх бюджетних років;

– наявність рішень про виплату надбавок за нормотворчу роботу працівників виконкому, управлін та відділів;

– наявність рішень про виплати різних винагород і доплат, які виходять за рамки тих, що визначені Міністерством праці та соціальної політики України;

– наявність операцій із використання благодійної та спонсорської допомоги;

– повідомлення від правоохоронних органів, ЗМІ та громадян про наявність фінансових порушень, факти повідомлень через телефон довіри тощо [6].

При виборі за об’єкт контролю суб’єктів господарювання комунального сектора треба звернути увагу на:

– обсяг активів і наявність коштів, виділених із місцевого бюджету, зокрема за місцевими бюджетними програмами;

– наявність закупівель за звітний період обладнання й об’єктів нерухомості;

– відсутність інформації про виконання вимог та пропозицій за результатами попередніх контрольних заходів;

- зростання адміністративних витрат у складі собівартості продукції, робіт, послуг;
- наявність капітального будівництва й капітального ремонту;
- наявність операцій із відчуження майна та передачі або взяття його в оренду;
- збитковість і тенденції до збитковості в діяльності підприємства;
- наявність у керівному складі підприємства осіб, пов'язаних із керівниками установ – засновниками комунального підприємства;
- істотне зростання дебіторської та кредиторської заборгованостей;
- повідомлення від правоохоронних органів, ЗМІ та громадян про наявність фінансових порушень, факти повідомлень через телефон довіри тощо.

Оцінка зазначених та інших ризиків, їх систематизація, виходячи з проведеного моніторингу й аналізу, має бути визначальною при виборі місцевого бюджету для здійснення контролю його виконання.

Надзвичайно важливим є вибір форм контролю, який пов'язаний із запровадженням державного фінансового аудиту поряд із існуючою формою контролю – інспектуванням. Вибір форм здійснення державного фінансового контролю стосується не лише контрольних заходів із виконання місцевих бюджетів, а й суб'єктів господарювання, заснованих органами місцевого самоврядування [7].

Необхідно зважити й на те, що при здійсненні контрольних заходів у формі інспектування місцевих бюджетів повною мірою не охоплюються питання дотримання бюджетного процесу на всіх його стадіях, а також операції, які через законодавчу неврегульованість не можуть кваліфікуватись як порушення, однак насправді призводять або можуть призвести до втрат грошових чи матеріальних ресурсів. Наприклад: виділення земель замість їх продажу на умовах конкурсу чи аукціону; надання в оренду майнових комплексів, будівель і споруд із подальшою приватизацією; продаж будівель і споруд без одночасного продажу земельних ділянок, на яких вони розміщені тощо.

Отже, практика свідчить про доцільність та високу ефективність контролю місцевих бюджетів при поєднанні двох форм: аудиту й інспектування. Таке поєднання дає змогу комплексно оцінити стан виконання місцевого бюджету як з огляду дотримання бюджетного процесу на всіх його стадіях, законності операцій із бюджетними коштами, так і щодо ефективності управління комунальним майном усіма суб'єктами на місцевому рівні.

Саме такої оцінки стану виконання місцевих бюджетів потребують місцеві й центральні органи виконавчої влади.

Література

1. Статистичний збірник України [Текст]. — К. : [б. в.], 2006. — С. 57.
2. Дані Держкомстату України “Про соціально-економічне становище України за січень – грудень 2008 року” [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
3. Крамаренко Г. О. Фінансовий аналіз і планування [Текст] / Г. О. Крамаренко. — К. : Центр навч. літ-ри, 2003. — С. 126.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти [Текст] : Закон України. — К. : Преса України, 2006. — 18 с.

5. Довженко Г. С. Віддача контролю / Г. С. Довженко // Урядовий кур'єр [Текст]. — 2001. — № 24. — 8 лют. — С. 4.

6. Стефанюк І. Б. Контрольно-ревізійна служба як складова фінансової безпеки держави / І. Б. Стефанюк // Фінанси України [Текст]. — К. : [б. в.], 1998. — № 11. — С. 44.

7. Рябухин С. Н. Аудит эффективности использования государственных ресурсов [Текст] / С. Н. Рябухин. — М. : Наука, 2004. — С. 29.

E. Pushko-Tsybulyak

THE QUESTION OF CONTROL IMPROVING OVER THE EXECUTION OF LOCAL BUDGETS

The directions of control improving over the execution of local budgets in Ukraine are suggested by analyzing the modern trends in the development of local budgets. Priorities and optimum forms of control measures realization are determined; and methodology of selecting objects of control according to the types of risk is proposed.

Key words: local budgets, control, selecting methodology, risks.