

Наукові праці

Видається з грудня 2001 року

Науково-методичний журнал



Серія

«ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»

Випуск 190, 2012

Том 202

Постановою Президії ВАК України від 22.12.2010 року № 1-05/8 цей журнал включено до переліку наукових фахових видань з державного управління, у яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук

(Бюлетень ВАК України. – 2011. – № 2)

Засновник видання –
Національний університет
«Києво-Могилянська академія».
Видання засноване у 2001 р.
Свідоцтво КВ № 5817
від 30.01.2002 р.

Перереєстрація:

Засновник видання –
Миколаївський державний
гуманітарний університет
ім. Петра Могили
Свідоцтво КВ № 9506
від 14.01.2005 р.

Перереєстрація:

Засновник видання –
Чорноморський державний
університет ім. Петра Могили
Свідоцтво КВ № 15281-3853ПР
від 10.04.2009 р.

Рекомендовано до друку
рішенням вченої ради
Чорноморського державного
університету ім. Петра Могили
(протокол № 2 від 11.10.2012 р.)

РЕДАКЦІЙНО-ВИДАВНИЧА РАДА:

Клименко Л. П.

голова редакційно-видавничої ради, головний редактор, доктор
технічних наук, професор, ректор ЧДУ імені Петра Могили;

Багмет М. О.

голова редколегії серії «Політологія», доктор історичних наук, професор;

Горлачук В. В.

голова редколегії серії «Економіка», доктор економічних наук, професор;

Грабак Н. Х.

голова редколегії серії «Екологія», доктор сільськогосподарських наук,
професор, старший науковий співробітник;

Матвєєва Н. П.

голова редколегії серії «Філологія. Мовознавство», доктор філологічних
наук, професор;

Клименко Л. П.

голова редколегії серії «Техногенна безпека», доктор технічних наук,
професор;

Пронкевич О. В.

голова редколегії серії «Філологія. Літературознавство», доктор
філологічних наук, професор;

Тригуб П. М.

голова редколегії серії «Історія», доктор історичних наук, професор,
академік УАІН;

Фісун М. Т.

голова редколегії серії «Комп'ютерні технології», доктор технічних
наук, професор, старший науковий співробітник, дійсний член УАІН;

Андрєєв В. І.

відповідальний секретар, кандидат технічних наук, в.о. доцента.

Н 34

Наукові праці : науково-методичний журнал. – Вип. 190. Т. 202. Державне управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. – 188 с.

Матеріали, включені до фахового збірника, можуть становити інтерес як для науковців, так і для практиків, викладачів та студентів вищих навчальних закладів, які готують фахівців за спеціальностями в галузі знань «Державне управління». Ідеться про досвід щодо вирішення проблем державотворення, без чого неможливо сьогодні плідно здійснювати реформи в Україні. Усі випуски збірника розкривають актуальні питання історії, теорії, механізмів державного управління, державної служби, місцевого самоврядування.

НАЦІОНАЛЬНА РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Клименко Леонід Павлович – д.т.н., проф., Заслужений діяч науки і техніки, голова редакційної колегії серії; **Смельянов Володимир Михайлович** – к.т.н., доцент, державний службовець I рангу – заступник голови редакційної колегії серії; **Козлова Людмила Василівна** – к.держ.упр., ст. викладач – відповідальний секретар редакційної колегії серії; **Антонова (Пельтек) Людмила Володимирівна** – д.держ.упр., проф.; **Багмет Михайло Олександрович** – д.і.н., проф., академік Української академії політичних наук, Заслужений діяч науки і техніки; **Кальниш Юрій Григорович** – д.держ.упр., старший науковий співробітник; **Ліповська Наталія Анатоліївна** – д.держ.упр., проф.; **Лопушинський Іван Петрович** – д.держ.упр., проф.; **Наумкіна Світлана Михайлівна** – д.політ.н., проф.; **Побочій Іван Андрійович** – д.політ.н., проф.; **Серьогін Сергій Михайлович** – д.держ.упр., проф., Заслужений діяч науки і техніки України; **Толкованов В'ячеслав Вікторович** – к.ю.н., доктор публічного права (Франція); **Тригуб Олександр Петрович** – д.і.н., проф.; **Хаджирадєва Світлана Костянтинівна** – д.держ.упр., проф.; **Чемшит Олександр Олександрович** – д.політ.н., проф.; **Шамрай Василь Олександрович** – д.держ.упр., проф.; **Шаптала Олександр Сергійович** – д.держ.упр., проф.; **Шевчук Олександр Володимирович** – д.політ.н., проф.

МІЖНАРОДНА РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Клименко Леонід Павлович – д.т.н., проф., Заслужений діяч науки і техніки; **Бакуменко Валерій Данилович** – д.держ.упр., проф.; **Беккер Роман** – д.політ.н., проф.; **Валляс Тадеуш** – д.політ.н., проф.; **Вальценбах Гюнтер** – доктор наук, доцент; **Дацій Олександр Іванович** – д.е.н., проф., Заслужений працівник освіти України; **Смельянов Володимир Михайлович** – к.т.н., доцент, державний службовець I рангу; **Здиб Маріан** – д.держ.упр., проф.; **Корецький Микола Христофорович** – д.держ.упр., проф.; **Пісьмаченко Людмила Миколаївна** – д.держ.упр., проф.; **Плеханов Дмитро Олександрович** – д.держ.упр., в.о. проф.; **Сорока Світлана Вікторівна** – к.політ.н., докторант; **Стельмах Анджей** – д.політ.н., проф.; **Толкованов В'ячеслав Вікторович** – к.ю.н., доктор публічного права (Франція); **Франц Мачей** – д.і.н., проф.; **Харріс Стівен** – доктор наук, проф.; **Бонусяк Владімір** – доктор з історії, проф.; **Козлова Людмила Василівна** – к.держ.упр.

Статті друкуються в авторській редакції

ISSN 1609-7742

© Чорноморський державний університет ім. Петра Могили, 2012

АДРЕСА РЕДАКЦІЇ:

54003, м. Миколаїв,
вул. 68 Десантників, 10
Тел.: (0512) 76-55-99, 76-55-81,
факс: 50-00-69, 50-03-33,
E-mail: avi@chdu.edu.ua

ЗМІСТ

Розділ 1. ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ПУБЛІКАЦІЇ ЗАРУБІЖНИХ АВТОРІВ	9
<i>Валляс М.</i> Міжкультурова комунікація. Освітній вимір	10
<i>Пишибильська-Машнер Б.</i> Криза керівництва у зовнішній політиці та політиці безпеки Європейського Союзу після Лісабонської угоди	19
<i>Донай Л.</i> Проблеми прогнозування суспільних явищ – теорія детерміністського хаосу. Роздуми на прикладі так званої Помаранчевої Революції	26
<i>Мусял-Карг М.</i> «Час тиші» перед виборами у Польщі. Дискусії про правомірність «часу тиші» в епоху Інтернету (вибрані проблеми).....	30
<i>Лукашевський М.</i> Проблема забезпечення спадкоємності влади глави держави у випадку вакансії на цьому посту (на прикладі політичних систем Балканських республік).....	38
<i>Сидун С.</i> Регіональна співпраця України та країн Вишеградської групи після їх вступу в ЄС.....	45
<i>Стельмах А.</i> Легітимність влади у Польщі	51
<i>Новак В.</i> Польський «державний благоустрій» після трансформації. Висновки та рекомендації для України.....	56
<i>Лізаковські П.</i> Головні завдання внутрішнього аудиту	62
Розділ 2. СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	68
<i>Червякова О. В.</i> Виявлення тенденцій дисертаційних розвідок у галузі науки «Державне управління» за основними напрямками зовнішнього вектора суспільних змін	69
<i>Баскакова Ю. В.</i> Фракційна стабільність парламенту України: інноваційно-інформаційний аспект	75
<i>Антонова О. Р.</i> Вплив неурядових організацій на проведення парламентських виборів: форми участі та концептуальні засади.....	80
<i>Грищенко І. М.</i> Характеристика принципів діяльності органів місцевого самоврядування України	85
<i>Гавінська О. І.</i> Нормативно-правове забезпечення взаємодії органів публічної влади та засобів масової інформації	91
<i>Фролова Х. Р.</i> Механізми взаємодії наднаціональних інституцій Європейського Союзу.....	97
<i>Андріяш В. І., Громадська Н. А.</i> Соціальна стратифікація сучасного суспільства: етнічний аспект	104
<i>Дерега В. В.</i> Основні поняття та категорії дослідження державної сімейної політики	110
<i>Болюбаш Н. М., Ємельянов В. М.</i> Упровадження дистанційних технологій у професійну підготовку державних службовців.....	116
<i>Коваль Г. В.</i> «Молоді спеціалісти» на ринку праці	121
<i>Кузьменко С. Г.</i> Розвиток системи відновлення трудового потенціалу людей із особливими потребами	125
<i>Нікітенко С. В.</i> Ключові проблеми в організації державного управління розвитком фізичної культури та спорту в Україні на сучасному етапі.....	129

**Розділ 3. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ
РИНКОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ.....133**

<i>Плоский К. В.</i> Технічна допомога у системі міжнародного сприяння розвитку: сутність, сучасний дискурс, проблеми імплементації в Україні	134
<i>Лазарєва О. В.</i> Регіональна політика: стан, проблеми розвитку на стратегічних засадах	140
<i>Поліщук В. В.</i> Основні проблеми бюджетної політики на тлі проведення бюджетної реформи на регіональному рівні	144
<i>Бобровська О. Ю., Шумік І. В.</i> Методичні засади кількісного виміру економічних параметрів і характеристик збалансованості розвитку соціальної сфери міст і регіонів.....	150
<i>Борисенко О. П.</i> Удосконалення державних механізмів управління митними ризиками при реалізації зовнішньоекономічної політики	158
<i>Казюк Я. М.</i> До проблеми зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів в Україні.....	164
<i>Онищенко О. Р.</i> Інструментарій активізації ресурсно-інноваційної діяльності держави	170
<i>Шайдоров О. І.</i> Державні механізми боротьби з економічною злочинністю	175
<i>Ковальська Н. М.</i> Сутність та перспективи сфери послуг у реалізації державної стратегії розвитку економіки України	179
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	183

СОДЕРЖАНИЕ

Раздел 1. ОПЫТ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ: ПУБЛИКАЦИИ ЗАРУБЕЖНЫХ АВТОРОВ	9
<i>Валляс М.</i> Межкультурная коммуникация. Образовательное измерение.....	10
<i>Пишбыльска-Машнер Б.</i> Кризис руководства во внешней политике и политике безопасности Европейского Союза после Лиссабонского договора.....	19
<i>Донай Л.</i> Проблемы прогнозирования общественных явлений – теория детерминистического хаоса. Размышления на примере так называемой Оранжевой Революции	26
<i>Мусял-Карг М.</i> «Время тишины» перед выборами в Польше. Дискуссии о правомерности «времени тишины» в эпоху Интернета (отдельные вопросы)	30
<i>Лукашевский М.</i> Проблема обеспечения преемственности власти главы государства в случае вакансии на этом посту (на примере политических систем Балканских республик).....	38
<i>Сыдун С.</i> Региональное сотрудничество Украины и стран Вышеградской группы после их вступления в ЕС.....	45
<i>Стельмах А.</i> Легитимность власти в Польше	51
<i>Новак В.</i> Польское «государственное благосостояние» после трансформации. Итоги и рекомендации для Украины.....	56
<i>Лизаковски П.</i> Основные задачи внутреннего аудита	62
Раздел 2. СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ	68
<i>Червякова О. В.</i> Выявление тенденций диссертационных исследований в области науки «Государственное управление» по основным направлениям внешнего вектора общественных изменений	69
<i>Баскакова Ю. В.</i> Фракционная стабильность парламента Украины: инновационно-информационный аспект	75
<i>Антонова О. Р.</i> Влияние неправительственных организаций на проведение парламентских выборов: формы участия и концептуальные основы	80
<i>Грищенко И. Н.</i> Характеристика принципов деятельности органов местного самоуправления Украины	85
<i>Гавинская Е. И.</i> Нормативно-правовое обеспечение взаимодействия органов публичной власти со средствами массовой информации	91
<i>Фролова Х. Р.</i> Механизмы взаимодействия наднациональных институций Европейского Союза	97
<i>Андрияш В. И., Громадская Н. А.</i> Социальная стратификация современного общества: этнический аспект	104
<i>Дерега В. В.</i> Основные понятия и категории исследования государственной семейной политики	110
<i>Болюбащ Н. Н., Емельянов В. М.</i> Внедрение дистанционных технологий в профессиональную подготовку государственных служащих	116
<i>Коваль А. В.</i> «Молодые специалисты» на рынке труда	121
<i>Кузьменко С. Г.</i> Развитие системы восстановления трудового потенциала людей с особыми потребностями	125
<i>Никитенко С. В.</i> Ключевые проблемы в организации государственного управления развитием физической культуры и спорта в Украине на современном этапе	129

Раздел 3. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ РЫНОЧНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ.....	133
<i>Плоский К. В.</i> Техническая помощь в системе международного содействия развитию: сущность, современный дискурс, проблемы имплементации в Украине.....	134
<i>Лазарева Е. В.</i> Региональная политика: состояние, проблемы развития на стратегических основах	140
<i>Полищук В. В.</i> Основные проблемы бюджетной политики на фоне проведения бюджетной реформы на региональном уровне.....	144
<i>Бобровская Е. Ю., Шумик И. В.</i> Методические основы количественного измерения экономических параметров и характеристик сбалансированности развития социальной сферы городов и регионов.....	150
<i>Борисенко О. П.</i> Усовершенствование государственных механизмов управления таможенными рисками при реализации внешнеэкономической политики	158
<i>Казюк Я. М.</i> К проблеме укрепления ресурсной базы местных бюджетов в Украине	164
<i>Онищенко А. Р.</i> Инструментарий активизации ресурсно-инновационной деятельности государства.....	170
<i>Шайдоров А. И.</i> Государственные механизмы борьбы с экономической преступностью	175
<i>Ковальская Н. М.</i> Сущность и перспективы сферы услуг в реализации государственной стратегии развития экономики Украины	179
СВЕДЕНИЯ ПРО АВТОРОВ	183

CONTENT

Section 1. EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION: PUBLICATIONS OF FOREIGN AUTHORS	9
<i>Wallas M.</i> Intercultural communication. Educational dimension	10
<i>Przybylska-Maszner B.</i> Crisis of the leadership of Common Foreign Affairs and Security Policy after The Treaty of Lisbon	19
<i>Donaj L.</i> Problems of Forecasting Social Phenomena–Deterministic Chaos Theory Reflections on the Example of the So-Called Orange Revolution.....	26
<i>Musial-Karg M.</i> The Election Silence in Poland. Controversies over the Legitimacy of Election Silence in the Internet Age (selected issues).....	30
<i>Lukaszewski M.</i> The problem of ensuring continuity of authority in the exercise of the head of state in the event of a vacancy in this office on the example of the political systems of the Balkan Republics	38
<i>Sydun S.</i> Regional cooperation between Ukraine and the Visegrad countries after their accession to the EU	45
<i>Stelmach A.</i> The legitimacy of power in Poland	51
<i>Nowiak W.</i> Polish «welfare state» after transformation. Conclusions and recommendations for Ukraine	56
<i>Lizakowski P.</i> Główne zadania audytu wewnętrznego	62
Section 2. THE MODERN PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE.....	68
<i>Chervyakova O.</i> Identifying trends dissertation research in science «Governance» in the main areas of the external vector of social change.....	69
<i>Baskakova Y.</i> Factional stability of the Parliament of Ukraine: innovation and informative aspects	75
<i>Antonova O.</i> The influence of non-governmental organizations on the holding of parliamentary elections: the forms of participation and conceptual framework	80
<i>Gryshchenko I.</i> Characteristic of principles of activity of local governments of Ukraine	85
<i>Gavinska O.</i> Legal framework for interaction between public authorities and mass media	91
<i>Frolova I-C.</i> The interaction mechanism of supranational institutions of the European Union	97
<i>Andriyash V., Gromadskaya N.</i> Social stratification of modern society: ethnic dimension	104
<i>Derega V.</i> The Main Notions and Categories of State Family Policy Research	110
<i>Bolubash N., Yemelyanov V.</i> Introduction of distance technologies in vocational training civil servants	116
<i>Koval A.</i> Young specialists on the labour market	121
<i>Kuzmenko S.</i> Development of recovery system of labor potential of people with special needs	125
<i>Nikitenko S.</i> Key problems in organization of state administration development of physical culture and sport in ukraine on the modern stage	129

Section 3. PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONDITIONS OF DEVELOPE OF MODERN SYSTEM OF MARKET RELATIONS IN UKRAINE	133
<i>Ploskyi K.</i> Technical assistance at the system of international development aid: essence, modern discourse, problems of implementation in Ukraine	134
<i>Lazareva E.</i> Regional policy: being, problems of development according strategic bases	140
<i>Polyschuk V.</i> Basic directions of the budgetary system reformation in Ukraine at regional level	144
<i>Bobrovskaya O., Shumik I.</i> Methodical bases of quantitative measuring of economic parameters and descriptions of balance of development of social sphere of cities and regions	150
<i>Borysenko O.</i> Improvement of Mechanisms of State Management of Customs Risk in Realization of Foreign Economic Policy	158
<i>Kazyuk Y.</i> To the problem of strengthening of resource base of local budgets in Ukraine	164
<i>Onischenko O.</i> Modern innovation policy of the country and its regions	170
<i>Shaydorov A.</i> Government mechanisms against economic crime	175
<i>Kovalskaya N.</i> Nature and future scope of services in the state of economic development strategy for Ukraine	179
INFORMATION ABOUT AUTHORS	183

Розділ 1

ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ПУБЛІКАЦІЇ ЗАРУБІЖНИХ АВТОРІВ

KOMUNIKACJA MIĘDZYKULTUROWA. WYMIAR EDUKACYJNY

У статті автором представлений метод навчання, що сприяє формуванню позитивного ставлення до зарубіжної культури, який був би відкритим та позбавленим стереотипів. Тренінг міжкультурової комунікації (ТМК) проводився у формі семінару на факультеті політичних наук та журналістики Університету імені Адама Міцкевича в Познані (Польща).

Ключові слова: тренінг міжкультурової комунікації, метод.

Целью данной статьи является представление автором метода в образовании, направленного на развитие позитивного отношения к зарубежной культуре, который был бы открытым и лишенным предрассудков. Тренинг межкультурной коммуникации (ТМК) проводился в форме семинара на факультете политических наук и журналистики Университета имени Адама Мицкевича в Познани (Польша).

Ключевые слова: тренинг межкультурной коммуникации, метод.

The purpose of this paper is to present the author's educational method for developing an attitude towards foreign cultures, that would be open and devoid of prejudices. The Training in Intercultural Communication (TIC) course, offered by the Faculty of Political Science and Journalism at Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland, takes the form of a workshop offering mentally, behaviorally and emotionally stimulating exercises.

Key words: the Training in Intercultural Communication, method.

«Im lepiej poznajemy inne kultury, tym więcej różnic widzimy» (C. K. Oyster)

This paper defines the educational aims and expected teaching outcomes, and outlines the contents of the workshops, including the issues of cultural differences and similarities with respect to non-verbal communication, understanding cultural identity in Oriental and Occidental cultures, and the factors that hinder intercultural communication, such as stereotypes and prejudices.

The ultimate goal of TIC, to be achieved by means of the above-mentioned issues and methods, is to motivate the participants to think in terms of rejecting their prejudices towards foreign cultures and to develop an attitude of mutual trust, which is so important in forming intercultural competence. Extensive training of this type in various age groups can facilitate new attitudes and efficient comprehension of a culturally diverse world.

Wstęp. Kontakty międzykulturowe i wymiana różnych dóbr implikuje sytuację wzajemnej zależności i poczucia wspólnego losu, co we współczesnym świecie staje się niezbędnym warunkiem współdziałania i rozwoju kultur. Wymaga porozumienia i kooperacji w zakresie rozwiązywania problemów politycznych, gospodarczych, społecznych oraz bezpieczeństwa.

Poznanie obcych kultur dla turysty jest przyjemnością, a dla wędrowcy poszukującego pracy

stanowi konieczność. Z jednej strony ekscytacja, z drugiej – poczucie frustracji oraz koloryt przykrych emocji [16, s. 232-234]. Słaba znajomość odwiedzanej kultury nie jest rzadkością i niesie za sobą ryzyko pomyłek lub nieuzasadniony entuzjazm, który opada przy napotkaniu pierwszych trudności i barier komunikacyjnych.

Rozwój kompetencji międzykulturowych nie nadąża za narastającym tempem ruchów migracyjnych. Wiele do życzenia pozostawia także kultura osobista migrantów, niezależnie od narodowości. Indywidualne cechy uczestników kontaktu międzykulturowego mogą zawierać wewnętrzne ograniczenia lub predyspozycje, dające szansę powodzenia w procesie wzajemnej komunikacji. Aspekt poznawczy spotkań międzykulturowych oraz potrzeba efektywnego dialogu wyzwala współcześnie konieczność rozwijania odpowiedniej postawy uczestników migracji i stanowi dla narodów wyzwanie edukacyjne.

W drugiej połowie XX wieku, w celu zmniejszenia napięć i ułatwienia akulturacji [9, s. 197], wprowadzono dwa rodzaje treningów międzykulturowych [6, s. 234-235]:

– informacyjny, którego zadaniem jest przybliżenie cudzoziemcom realiów kultury kraju, do którego przybyli, w celu łatwiejszej adaptacji;

– uwrażliwiający na różnice międzykulturowe (kurs «świadomości i wiedzy kulturowej»).

Trening komunikacji interkulturowej. Wymienione rodzaje treningów, w ocenie autorki, nie wyczerpują wymaganej problematyki i nie dają możliwości szerszego rozwijania kompetencji międzykulturowych, gdyż ograniczone zostały ramami przyjętych w nich celów. Przedstawiony poniżej rodzaj treningu kładzie nacisk na wiedzę o kulturach, komunikację, procesy wewnętrzne jednostki oraz procesy grupowe, jako czynniki odpowiedzialne za jakość dialogu międzykulturowego.

Proponowany w niniejszej wypowiedzi Trening Komunikacji Interkulturowej (TKI), wprowadza nowy element w postaci wymiany doświadczeń uczestników. Stanowi przy tym modyfikację powyższych, polegającą na połączeniu celów każdego z nich i zawiera:

- elementy treningu informacyjnego na temat innych kultur;
- wiedzę na temat podobieństw i różnic kulturowych;
- poznawanie własnej postawy poprzez ćwiczenia i wymianę doświadczeń międzykulturowych.

TKI, wsparty psychologicznym przygotowaniem trenera i jego znajomością procesu dynamiki grupowej, podnosi efektywność zajęć.

Cele edukacyjne. Głównym celem TKI jest poszukiwanie wraz ze studentami odpowiedzi na pytanie:

Jak porozumiewać się z przedstawicielami obcych kultur, by mimo wielu różnic, nawiązać efektywną komunikację międzykulturową?

Odmienności kulturowe, tak w przeszłości jak i współcześnie, wywołują problem wzajemnego współistnienia. Ludzie często błędnie interpretują system wartości i zachowanie obcych, gdyż oceniają ich przez pryzmat wartości własnej kultury, własnych doświadczeń i stereotypów. Poszerzenie wiedzy o kulturach może zapobiec niepotrzebnym pomyłkom.

Umiejętność rozwiązywania problemów i regulowania stosunków międzygrupowych¹ w dużej mierze zależy od świadomości kulturowej społeczeństw oraz świadomości indywidualnej, zdolności do elastycznego myślenia i radzenia sobie z wielokulturowością. Obydwa rodzaje świadomości – jednostkowa i zbiorowa – zwrócić na siebie wpływają [15, s. 85-86], co może umacniać stereotypy i uprzedzenia.

Powodzenie komunikacji międzykulturowej zależy zarówno od czynników zewnętrznych, np. kontekst kulturowy, sytuacyjny, realia polityczne, religijne, historyczne, jak i uwarunkowań wewnętrznych jednostki. Trudniej jest zmieniać nastawienie całych grup niż poszczególnych jednostek. Dlatego bezpośredni kontakt interpersonalny odpowiednio przygotowanych przedstawicieli różnych kultur ma większe szanse powodzenia w budowaniu porozumienia międzykulturowego. Na czynniki zewnętrzne nie zawsze mamy wpływ, natomiast to, co jest możliwe – to praca nad sobą samym.

Podstawowym celem TKI jest zaszczepienie wiary we własną elastyczność i kreatywność w rozwijaniu otwartej i tolerancyjnej postawy międzykulturowej, ponieważ czynnik indywidualny, jako rdzeń osobowości, wytycza dalszy przebieg relacji interpersonalnych oraz międzygrupowych [14, s. 260-261], by zwrócić oddziaływać na jednostkę. Proces ten na ogół jest nieuświadomiony.

Według Young Yun Kim, kompetencja międzykulturowa obejmuje trzy wymiary [por.: 11, s. 30 i 15, s. 101], które stanowią elementy postawy:

1. poznawczy (znajomość języka, kody niewerbalne, wartości, symbole, wiedza);
2. afektywny (motywacja, orientacja emocjonalna i estetyczna, postawa wobec gospodarzy);
3. behawioralny (zdolność do mówienia, do słuchania i stosowania reguł kultury gospodarzy).

Prawidłowy kontakt międzykulturowy zakłada poszanowanie różnic i granic osobistych. Nie zakłada deprecjacji żadnej ze stron. Ponadto szacunek dla obcej kultury, połączony z chęcią jej poznawania, nie oznacza zaprzeczania wartościom własnej kultury.

W związku z powyższym cele TKI, jako przedmiotu edukacyjnego, zakładają:

Przedstawienie psychologicznych aspektów komunikowania międzykulturowego z uwzględnieniem różnic i podobieństw kulturowych w zakresie porozumiewania niewerbalnego.

Rozwijanie postawy wzajemnego zrozumienia, otwartości i zainteresowania oraz tolerancji odmienności.

Przedstawienie mechanizmu powstawania stereotypów i uprzedzeń narodowościowych oraz poszukiwanie sposobów ich niwelowania.

Zrozumienie wpływu procesów grupowych jak: normy grupowe, atrybucje, etnocentryzm i lęk międzygrupowy na stosunki międzygrupowe.

Rozwijanie kompetencji w zakresie budowania kontaktu w oparciu o postawę wzajemnego szacunku.

Realizacja wytyczonych celów daje szansę ich osiągnięcia, w oparciu o zastosowaną metodę edukacyjną, która wymaga od prowadzącego odpowiednich kompetencji.

O metodzie. Proponowany typ zajęć ma charakter warsztatowy z dużą proporcją ćwiczeń aktywizujących uczestników mentalnie, behawioralnie i emocjonalnie, czyli uruchamiających wszystkie elementy postawy, ważne dla rozwoju kompetencji międzykulturowej.

Podstawowe metody pracy stanowią: struktury ćwiczeniowe – jako sytuacje eksperymentalne, osobiste doświadczenie, informacje zwrotne uczestników (feedback) i podsumowujący komentarz trenera. Proces TKI uwzględnienia potrzeby uczestników oraz dynamikę procesów grupowych. Dla zachowania dobrej dynamiki treningu elementy wykładu, który pełni rolę informacyjną, powinny być przeplatane ćwiczeniami oraz ciekawostkami na temat innych kultur. Trenowanie komunikowania międzykulturowego przebiega na trzech płaszczyznach: uświadomienia i wiedzy, emocji oraz umiejętności [6, s. 333].

¹ Tu autorka używa sformułowania «międzygrupowy» zamiennie do określenia «międzykulturowy».

Aktywizowanie procesów wewnętrznych jednostki na kilku płaszczyznach jednocześnie odciska silniejszy ślad pamięciowy, ponieważ porusza nie tylko mentalne procesy pamięciowe, ale i pamięć emocjonalną. Uświadomienie sobie własnego potencjału jest pierwszym krokiem do rozwoju i kreatywnej zmiany postawy wobec obcych. W ten sposób TKI pełni rolę uwrażliwiająca i otwierająca na kontakty z obcymi. Ponadto podtrzymanie uwagi i zainteresowania uczestników wspiera wzajemna wymiana doświadczeń międzykulturowych oraz adekwatnie wpleciona anegdota i właściwe poczucie humoru, które nie deprecjonuje innych kultur, a pozwala zachować dystans do własnej [15, s. 102].

Zajęcia z TKI dla studentów WNPiD UAM w Poznaniu prowadzone są w bloku 10 godzin (cały dzień), ponieważ dynamika grupowa wspomaga zaangażowanie uczestników i stały wzrost energii w grupie, czego nie zapewnią krótkie bloki zajęć z dłuższymi odstępami w czasie. Możliwe jest wydłużenie wymiaru godzin (15-20 godz. w ciągu dwóch dni), co zależy od propozycji programowej i możliwości organizacyjnych uczelni, szkoły.

W trakcie treningu grupa wraz z prowadzącym TKI tworzy krąg (stoły i ławki stanowią fizyczną barierę i nie służą rozwijaniu postawy otwartości). Struktura komunikacyjna kręgu jest stara jak ludzkość, doceniana również współcześnie, bowiem daje możliwość kontaktu każdego z każdym i wyrównuje poziom wzajemnych relacji. Warto studentom uzasadnić znaczenie tej struktury. Ponadto przedstawienie programu TKI na początku zajęć pozwala uczestnikom przybliżyć oferowane treści programowe i zrozumieć ich specyficzną formułę.

Forma wzajemnego zwracania się uczestników po imieniu nadaje kontaktom charakter bardziej osobisty i służy zbliżeniu, co roztopia pierwsze lody i jednocześnie sprawia, iż każdy czuje się w tej sytuacji tak samo ważny. Grupa staje się też bardziej swobodna, łatwiej i chętniej uczestniczy w proponowanych ćwiczeniach. Zaskoczenie lub niepewność, które pojawiają się na początku zajęć (struktura kręgu dla niektórych może mieć charakter konfrontacyjny), ulega zniwelowaniu, zwłaszcza, gdy grupa o tym porozmawia.

Dyskusja ta pozwala przejść do wymiany osobistych doświadczeń w temacie sytuacji zaskakujących kulturowo, zwłaszcza, gdy nauczyciel zainspiruje grupę własnymi. Uczestnicy stają się bardziej otwarci i skłonni do wypowiedzi. Należy tylko pamiętać o głównych celach TKI, by pojedyncze osoby, skłonne do bycia w centrum uwagi, nie zdominowały całego procesu grupowego. Skupianie uwagi na sobie a nie na kontakcie z innymi jest właśnie przykładem ich osobistej bariery i może utrudniać pracę nad rozwijaniem międzykulturowych kompetencji. Wymiana doświadczeń służy poznawaniu się, niweluje wzajemne obawy i zachęca do udziału w proponowanych ćwiczeniach. Pozytywne emocje ułatwiają podejmowanie nowych interakcji, integrują oraz pomagają utrzymać energię grupy na wysokim poziomie podczas całego bloku zajęć.

Nauczyciel kreuje to spotkanie, zależnie od własnych predyspozycji wewnętrznych, i nadaje mu określony charakter. Cały jego osobisty potencjał jest jednocześnie jego narzędziem pracy. Rola nauczyciela jako lidera najważniejsza jest na początku, by grupa mogła «ruszyć» z miejsca, wypracowując odpowiednie dla siebie tempo pracy (każda grupa pracuje trochę inaczej mimo tego samego programu). W efektywnej grupie rola lidera staje się wymienna, co oznacza, że, nadal realizując program, może się on nieco wycofać i dać więcej przestrzeni do aktywności i działania członkom grupy.

Dobra atmosfera w grupie to ogromny sprzymierzeniec dla prowadzącego TKI. Uzyskany klimat jest wypadkową wszystkich jej członków. Jednak to zaangażowanie nauczyciela modeluje zachowania uczestników i w dużej mierze wpływa na efektywność pracy grupy. Ponadto trener wypracowuje swój autorytet i jako lider może mieć dwojaki wpływ na kierunek jej działania [14, s. 270]: konstruktywny lub destrukcyjny – gdy sam posiada wiele ograniczeń. Istotną sprawą dla TKI jest postawa trenera, starającego się myśleć niestereotypowo, wyzbyta z uprzedzeń, albowiem właśnie to pozwala być wiarygodnym we własnych kompetencjach i realizacji celów edukacyjnych.

Zachodzący w grupie proces integracji pozwala jej osiągnąć coraz lepszy współczynnik współpracy, który ma zaowocować w zadaniu końcowym: Co Ty możesz zrobić dla dobrego dialogu międzykulturowego? – propozycje sposobów budowania dobrych relacji. Zadanie to polega na wypracowaniu przykładów budowania pozytywnych postaw wobec obcych w postaci ofert, które studenci, w oparciu o zdobytą wiedzę i własne doświadczenie, przygotowują w grupach kilkuosobowych w formie plakatu na dużych arkuszach papieru. Zadanie zakłada kreatywność uczestników, dlatego forma jego wykonania jest dowolna. Jedynym ograniczeniem (technicznym) może być rodzaj materiałów przeznaczonych do jego wykonania. Następnie zespoły prezentują przygotowane oferty, które nie podlegają ocenie, ponieważ mają stanowić zachętę do dalszego rozwoju kreatywności w codziennych realiach.

Metoda treningu komunikacji międzykulturowej zakłada elastyczność zarówno w zakresie programu, jak i sposobu jego przeprowadzenia. Aby blok zajęciowy nie był nużący i podnosił energię grupy, fragmenty wykładu należy przeplatać strukturami warsztatowymi. Każdy trener grupowy znajdzie odpowiednią dla siebie formułę. Ważne, żeby jak najlepiej wykorzystał osobisty potencjał (nie tylko mentalny), by wspomagać rozwój umiejętności uczestników TKI. Zastosowana metoda treningu ma charakter edukacyjnej zabawy, co ułatwia przyswajanie nowej wiedzy. Uwrażliwia na kontakt, a swoim charakterem wspomaga efektywność kształcenia w zakresie komunikacji międzykulturowej.

Spodziewane efekty kształcenia. Dla efektywności rezultatów edukacyjnych ogromne znaczenie ma zastosowanie przedstawionej metody treningu. Zajęcia tego typu posiadają specyficzne właściwości

aktywizujące i potrafią uruchomić nawet osoby zamknięte i nieśmiałe. Z kolei proces integracyjny, który następuje dzięki różnorodnym strukturalnym ćwiczeniowym, sprzyja w rozwijaniu postawy otwartości, co wiąże się z celami edukacyjnymi.

Poza tym zajęcia o charakterze praktycznym umożliwiają edukację poprzez poszerzenie świadomości na wszystkich jej poziomach: myśli, emocji, percepcji oraz ciała [14, s. 259], a także rozpoznanie własnych umiejętności interpersonalnych, ponieważ uczestnicy

kontaktu międzykulturowego, jako reprezentanci różnych narodów i kultur, wnoszą swój indywidualny pierwiastek osobowości. A doświadczanie samego siebie w bezpośrednich kontaktach z innymi osobami służy rozwijaniu posiadanego potencjału wewnętrznego. Oczekiwanym rezultatem TKI jest rozwój kompetencji międzykulturowej w trzech obszarach (Tabela 1):

mentalnym (wiedza);
emocjonalnym;
behawioralnym.

Tabela 1

Oczekiwane efekty kształcenia Treningu Komunikacji Interkulturowej (TKI)

Oczekiwane efekty kształcenia TKI w następujących obszarach		
Sfera mentalna – wiedza	Sfera emocjonalna	Sfera behawioralna
– wiedza o sobie samym na czterech poziomach świadomości: myśli, emocji, percepcji i ciała w kontakcie z obcymi; – świadomość własnych reakcji w relacjach międzykulturowych; – wiedza dotycząca ekspresji podstawowych emocji, niezależnych od kultury pochodzenia; – wiedza na temat niewerbalnych aspektów komunikacji międzykulturowej; – wiedza na temat granic psychologicznych; – rozpoznawanie własnych kompetencji międzykulturowych; – otwartość na nowe informacje o obcych kulturach (myślenie wbrew stereotypom).	– rozumienie własnych emocji w określonej sytuacji międzykulturowej; – umiejętność kontroli emocji w trudnych sytuacjach międzykulturowych; – pozytywna spontaniczność emocjonalna; – akceptacja siebie i obcych w aspekcie odmienności kulturowej, wzajemna tolerancja; – wrażliwość na różnice kulturowe i chęć ich poznawania bez wyrzekania się własnych wartości kulturowych; – przyjazne nastawienie do obcych; – szacunek dla tradycji kulturowej i religijnej tak własnej, jak i obcych.	– umiejętność otwartego i spójnego wyrażania siebie bez lęku w zakresie myśli, uczuć, potrzeb i zachowań; – umiejętność budowania prawidłowego kontaktu bez przekraczania wzajemnych granic interpersonalnych; – kompetencje w zakresie korygowania własnych błędów komunikacyjnych; – umiejętność odzwierciedlania reakcji emocjonalnych (raport); – poczucie humoru jako forma zdrowego dystansu do samego siebie, a nie jako wyśmiewanie się z obcych kultur.

Treści merytoryczne. Treści merytoryczne TKI poszerzają wiedzę i kompetencje międzykulturowe w oparciu o następujące zagadnienia:

Kultura i jej znaczenie. Kultura stanowi tło dla relacji i dostarcza kontekstu, który nadaje znaczenie każdemu fizycznemu działaniu. Nie sposób zajmować się komunikowaniem międzykulturowym bez uwzględnienia pojęcia kultury. Jednak ogromna liczba definicji kultury pokazuje, że nie jest to pojęcie łatwe do zdefiniowania. Próba doprecyzowania tego pojęcia przez uczestników uruchamia ich procesy mentalne na poszukiwania wspólnego mianownika różnych kultur.

Kulturę można pojmować: jako dynamiczny system reguł – jawnych i ukrytych, ustanawianych przez grupy i mających zapewnić im przetrwanie, dotyczących wartości, przekonań, norm i zachowań, podzielanych przez grupę, lecz w różnym stopniu uznawanych przez poszczególne jednostki w ramach grupy, przekazywanych z pokolenia na pokolenie, stosunkowo trwałych, lecz mogących się zmieniać z upływem czasu [9, s. 26].

Dla porównania można przedstawić różne pojęcia, jako odmienne sposoby pojmowania kultury.

Komunikacja międzykulturowa. Komunikowanie międzykulturowe towarzyszy ludziom od zarania dziejów i początkowo, mimo bariery językowej, pomagały w tym gesty, dźwięki, rytuały, rysunki, obrazy, następnie mowa werbalna (kod językowy), listy, książki, telefon, radio, prasa, aż po współczesne technologie satelitarne i telefonie komórkowe. Doskonały przykład przepływu informacji stanowi muzyka i taniec. Łączą one ludzi na całym świecie i w mniejszym stopniu napotykają na barierę językową.

Esencję każdej kultury stanowi język, czyli kod werbalny. Buduje on system znaczeń, pozwala przekazywać pokoleniowo wypracowane rozwiązania, osiągnięcia oraz wiedzę w każdej dziedzinie. Organizuje percepcję rzeczywistości, pozwala tworzyć kulturę i tradycję [13, s. 125].

Komunikowanie międzykulturowe to proces przenoszenia znaczeń, za pomocą wszelkich symboli i znaków umysłu [11, s. 13-14] (nie tylko za pomocą języka werbalnego), lub inaczej, proces wymiany myśli i znaczeń między ludźmi reprezentującymi różne kultury [11, s. 23]. Proces ten przebiega na

wielu płaszczyznach (polityczna, gospodarcza, kulturalna, turystyczna i in.), ale to człowiek przekazuje znaczenia i człowiek je odbiera, nadając w ten sposób międzykulturowym relacjom interpersonalnym niepowtarzalny klimat.

Celem komunikowania międzykulturowego nie jest zniesienie różnic, lecz wzajemne poznawanie się, by lepiej zrozumieć to, czym się różnimy [10, s. 9], przy utrzymaniu własnej tożsamości kulturowej.

Mimo wielu ograniczeń komunikacyjnych w międzykulturowym porozumiewaniu się oraz licznych wojen na przestrzeni dziejów, w człowieku zwyciężała chęć nawiązania kontaktu. Albowiem to potrzeby stanowią motor do działania, inspirują człowieka do realizacji jakiegoś celu i nawiązania kontaktu międzygrupowego, co można przedstawić w następujący sposób (Rys. 1):

potrzeba → cel → dążenie → akt komunikacyjny

Rys. 1. Mechanizm motywacyjny w nawiązaniu kontaktu międzykulturowego.
międzykulturowy

Różnice i podobieństwa kulturowe w niewerbalnej komunikacji międzykulturowej. Zjawisko wielokulturowości z jednej strony zawiera aspekt atrakcyjnej różnorodności. Jednak – z drugiej – skupianie się tylko na różnicach może nasilać uprzedzenia. W celu dobrej komunikacji lepiej się skupić na tym, co ludzi łączy, a nie dzieli, różnice zaś poznawać, by uniknąć nieporozumień.

Uniwersalnym językiem na świecie i znacznie starszym od werbalnego jest mowa ciała jako wyznacznik ekspresji emocji. Podstawowych sześć emocji na całym świecie ludzie doświadczają i okazują bardzo podobnie [1, s. 175-176]. Ponadto dobrze znane wszystkim różnorodne doznania cielesne (fizjologia emocji), jak: bicie serca, pocenie się, napinanie/rozluźnianie mięśni, skurcz w żołądku, «klucha» w gardle, wzrost ciśnienia krwi, nogi «z waty», oddech płytki/głęboki, rozszerzone źrenice, itp. towarzyszą różnorodnym stanom emocjonalnym.

Rola komunikatów niewerbalnych w budowaniu kontaktu międzykulturowego nie zawsze jest doceniana. Mowa ciała podlega dużo mniejszej kontroli niż komunikacja werbalna, zatem spontaniczność zachowań może pomóc lepiej zrozumieć obcego. Podobieństwa niewerbalne dotyczą także kłamstw i niespójności, które rozpoznawane są w międzynarodowym języku mimicznym jako komunikaty z różnych kanałów, gdzie ręce określane są jako detektory kłamstwa, ponieważ «kłamstwa swędzą».

Natomiast odmienności kulturowe, utrwalone są mocno przez tradycję. Prezentują różnice na wielu płaszczyznach, co czyni wielokulturowość zjawiskiem wielobarwnym, aczkolwiek nie zawsze zrozumiałym. Posługiwanie się ciałem wynika, bowiem, z wpojonych i mocno utrwalonych w dzieciństwie zasad i norm kulturowych. Toteż interpretacja wartości i symboli obcej kultury przez pryzmat własnej może prowadzić do błędnych wniosków. Zdarza się, że te same gesty w różnych kulturach mają zgoła inne znaczenie [2, s. 30]. By uniknąć nieporozumień, należy je poznawać. Połączenie wiedzy o różnicach i podobieństwach kulturowych ukazuje wielokulturowość z różnych perspektyw i czyni jej obraz pełniejszym.

Dla uzyskania dobrego klimatu w dialogu międzykulturowym niezwykle pomocne jest zjawisko odzwierciedlenia lub, inaczej, raportu z partnerem interakcji. Nie są one tym samym, choć podczas

obserwacji wyglądają podobnie. Odzwierciedlenie to nieuświadomiana spontaniczna synchronizacja mowy ciała partnerów, wynikająca z ich wzajemnej bliskości. Natomiast raport polega na portretowaniu zachowań partnera interakcji i ma charakter intencjonalny, w celu stworzenia atmosfery bliskości [2, s. 173-176]. Umiejętność posługiwania się mową ciała w taki sposób, aby nie przybrała charakteru «małpowania», zmniejsza dystans i pozwala zbudować raport. Nie oznacza to, żeby «spoufalać się czy narzucać, lecz zbliżyć się do drugiego człowieka na tyle, na ile pozwala własna i cudza godność» [2, s. 175, 117, 199].

W ramach tematu różnic kulturowych ważnym zagadnieniem, które warto przedstawić, jest płęć i przypisywane jej znaczenie kulturowe. Światy kobiet i mężczyzn porównywane są do odmiennych kultur. Badania naukowe, zakrojone na szeroką skalę, dotyczące odmienności roli kobiety i mężczyzny w różnych kulturach, pokazują, że sposób wywiązywania się ze swych ról jest oceniany społecznie (pozytywnie albo negatywnie) w oparciu o stereotypy płci, obowiązujące w danej kulturze [por.: 6, s. 137-138 i 9, s. 228, 247.].

Kolejne zagadnienie w zakresie komunikacji niewerbalnej przedstawia zróżnicowanie uwrażliwienia kultur na kontekst [por.: 6, s. 107-110, 117-119], towarzyszący spotkaniom międzykulturowym. Wysoki poziom uwrażliwienia na kontekst wykazują kraje arabskie, azjatyckie i afrykańskie. Istotne znaczenie dla dobrej, w ich pojęciu, komunikacji stanowi oprawa spotkania, miejsce i rodzaj sytuacji, przyjacielska relacja między rozmówcami oraz pośrednia forma wypowiedzi (metafory, aluzje). Wielu znaczeń trzeba się domyślić, nie są one wyrażane wprost w kulturach kolektywistycznych. Bardziej cenią sobie wrażliwość i takt, niż jasność wypowiedzi (Zgadnij, o co mi chodzi?). Natomiast niski poziom znaczenia kontekstu dla relacji międzykulturowej dotyczy kultur Zachodu (Kanada, Europa, Izrael, Australia). Tu się liczy bezpośredni styl konwersacji; jasność, zwięzłość i płynność wypowiedzi, szybkie przystąpienie ad rem. Duże znaczenie ma czas i punktualność (Time is money), precyzja wypowiedzi i pewność siebie. (Nie mam czasu zgadywać, o co Ci chodzi!).

Według opinii autorki obie postawy kulturowe powinny się uzupełniać: i wrażliwość na kontekst, i na sprawę. Dlatego efektywność międzykulturowego porozumienia powinna polegać na obustronnym

poszukiwaniu tzw. złotego środka w celu wzajemnego zbliżenia.

Tożsamość kulturowa oraz wymiary różnicujące kultury Wschodu i Zachodu.

Tożsamość człowieka jest ściśle związana z systemem wartości, światopoglądem i przywiązaniem do tradycji, a także z jego cielesnością, kolorem skóry, rasą. Tożsamość kulturowa jednostki związana jest z ustawicznym procesem kształtowania własnego JA, które podlega ciągłym zmianom rozwojowym w oparciu o relacje społeczne i więzi emocjonalne w określonej grupie i kontekście społeczno – kulturowym [15, s. 97]. Wśród różnych znaczeń pojęcia JA wyróżnia się dwa rodzaje tożsamości: tożsamość osobistą – jako jednostkowe cechy człowieka oraz tożsamość społeczną – aspekty JA związane z przynależnością do grupy [13, s. 99].

Na tle wielu definicji tożsamość kulturową można określić jako świadomość przynależności do własnej grupy kulturowej w aspekcie jej tradycji i odrębności etnicznej, która stanowi kontynuację charakterystycznych dla poprzednich pokoleń sposobów, myślenia, zachowań i działań, zgodnych z uznawanymi normami i wartościami [5, s. 165]; lub inaczej – jako «zaprogramowanie» kulturowe, kształtowane przez środowisko, w jakim człowiek wzrasta, a jego reakcje określane są jako typowe dla «przeszłych doświadczeń danej osoby» [6, s. 39].

Tożsamość kulturowa nie stanowi zamkniętej struktury zinternalizowanych znaczeń, lecz jest procesem własnych wyborów jednostki, której kreatywność umożliwia proces autotransformacji [8, s. 35], ciągle wyznaczając nową jakość tożsamości, np. w kierunku rozwoju tożsamości dwukulturowej. W małżeństwach dwukulturowych wymaga to od partnerów potrzeby wzajemnego przystosowania się poprzez tworzenie nowych wzorów zachowań². Proces autotransformacji wymaga wysiłku jednostki w przeciwieństwie do zaprogramowania.

Koncepcja zaprogramowania wyróżnia dwa rodzaje JA kulturowego: indywidualistyczne i kolektywistyczne. Każde na tyle mocno zakorzenione jest we własnej kulturze, iż wytycza ona sposób myślenia i działania jako charakterystyczny styl jednostki.

JA indywidualistyczne, jako byt niezależny od grupy i kontekstu społecznego, broni swych unikalnych, wewnętrznych atrybutów: emocji, potrzeb, dążeń do samorealizacji [przedstawiciel Zachodu]. Natomiast JA grupowe jest pojmowane w odniesieniu do grupy jako współzależne, dąży do utrzymania harmonijnej równowagi w kontaktach z grupą, gdyż bez szacunku i braku lojalności wobec własnej grupy nie ma prawa bytu; cele grupowe są ważniejsze niż indywidualne; współzycie w harmonii z grupą ceni się bardziej niż wyrażanie samego siebie i własną niezależność, ponieważ «Gwóźdź, który wystaje, zostanie przyklepany [13, s. 126-128]» [przedstawiciel Wschodu].

W oparciu o wymienione rodzaje JA, można dokonać ze studentami analizy społeczeństw całego świata, które Hofstede, według badanych problemów, przyporządkował do kultur indywidualistycznych i kolektywistycznych w zakresie czterech wymiarów [6, s. 51]:

- dystans do władzy (od małego do dużego) [3, s. 65, 78, 85];
- indywidualizm i kolektywizm [17, s. 100, 119, 127];
- męskość i kobiecość [18, s. 142, 157, 167];
- unikanie niepewności (słabe do silnego) [3, s. 180, 197, 209].

Stereotypy i uprzedzenia jako bariery w komunikacji międzykulturowej. Stereotyp to uogólnione przekonanie lub inaczej uproszczony, schematyczny obraz, otaczającej nas rzeczywistości: osób, grup, stosunków międzyludzkich, zawierający odpowiednio wyselekcjonowany obraz ich cech i zachowań³. Powstaje na podstawie niepełnej lub fałszywej wiedzy i utrwała się – z jednej strony poprzez przekazy społeczne, a z drugiej – wskutek osobistego przywiązania jednostki do własnych sądów i doświadczeń. W danej grupie społecznej treść stereotypu jest na ogół mało zróżnicowana, dlatego nabiera on charakteru uogólnionej opinii.

Stereotypy powstają na bazie schematów poznawczych [1, s. 127, 129], czyli jednostek wiedzy na dany temat. Ta porządkująca funkcja schematów, pomaga człowiekowi funkcjonować skutecznie w otaczającym świecie oraz szybko podejmować decyzje w różnych sytuacjach. Z drugiej strony, subiektywizm i selektywność przyjmowanych informacji podczas tworzenia schematów wiedzy implikuje ich uproszczenie i tendencyjność z trzech powodów [13, s. 42]:

- poszukiwanie informacji, które potwierdzają własne oczekiwania;
- informacje, potwierdzające stereotyp, są kodowane w umyśle skuteczniej;
- stereotyp zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia zachowań potwierdzających własne oczekiwania.

Stereotypy mogą być negatywne, jak również pozytywne [9, s. 94]. Jeśli mają charakter pozytywny i zgodne są z rzeczywistością oraz uznawane przez inne grupy kulturowe, mogą sprzyjać wzajemnym relacjom międzykulturowym. Można grupę TKI zainspirować do poszukiwania pozytywnych stereotypów tak na temat członków własnej kultury, jak i innych. Ponadto znając mechanizm powstawania stereotypów, warto być świadomym i otwartym, nie szufladkować oraz pytać, jeśli czegoś nie rozumiesz.

Uprzedzenia, w przeciwieństwie do stereotypów, z definicji mają wydźwięk negatywny. Uprzedzenie to negatywny stosunek do osoby, grupy, obcej ideologii, który powstaje często w oparciu o niesprawdzone/

² Por.: Matsumoto D., Yang L., op. cit., [9, s. 490]; Wallas M., *Znaczenie indywidualnych czynników...*, op. cit., [16, s. 258]; Wallas M. *Lęk akulturacyjny cudzoziemców...*, op. cit., [15, s. 105].

³ Por.: Aronson E., Wilson T., Akert R., op. cit., [1, s. 543-544]; Matsumoto D., Yang L., op. cit., [9, s. 94]; Moscovici S., *Psychologia społeczna w relacji ja – inni*. – Warszawa, 1998. – S. 171.

falszywe informacje, przesady. Podobnie do stereotypów, uprzedzenia działają jak filtry – przepuszczają tylko te informacje, które zgodne są z treścią i znakiem postawy, umacniając posiadane już przekonania. Z powodu irracjonalnego i sztywnego ich charakteru człowiek uprzedzony, mimo napływania nowych informacji, nie zmienia swych przekonań. Jest odporny na racjonalną argumentację i w dodatku przekonany o całkowitej słuszności swych poglądów [por.: 13, s. 107-108 i 13, s. 44].

Uprzedzenia są niebezpieczne, jeśli stanowią grunt dla ideologii politycznej, która dąży do wyrażania wrogich zachowań, czyli dyskryminacji [por.: 1, s. 546 i 13, s. 108] w stosunku do obcych kultur. Uprzedzenia najczęściej dotyczą grup, z którymi jednostka nie miała bezpośredniego kontaktu (mało własnych doświadczeń, a dużo przejętych przekonań lub doświadczenia negatywne). W sytuacjach niejasnych, gdy brakuje informacji, budzi się niepokój, który nie mobilizuje do bezpośredniego doświadczenia i kontaktu, lecz do unikania obcych i kurczowego trzymania się znanych już, utrwalaonych przekonań.

Inne czynniki utrudniające komunikację międzykulturową.

Tworzenie negatywnych opinii o członkach obcej grupy powstaje, ponadto, w oparciu o następujące czynniki: kategoryzacja, etnocentryzm, błędy atrybucji, lęk międzygrupowy i zjawisko szoku kulturowego.

Kategoryzacja. Procesy kategoryzacji [9, s. 99-100] (tworzenia pojęć) pozwalają nam klasyfikować, łączyć w grupy: przedmioty, obiekty oraz ludzi pod względem jakiejś cechy. W myśl teorii tożsamości społecznej człowiek kategoryzuje siebie jako przedstawiciela własnej grupy społecznej, co sprzyja w budowaniu jego tożsamości grupowej i kulturowej.

Jednak z drugiej strony proces ten powoduje faworyzację własnej grupy i deprecjację innych; we własnej – różnicowanie członków (rysy twarzy, kolor oczu, cery) i jednocześnie traktowanie obcej jako jednorodnej, bezimiennej. (My się różnimy, oni wyglądają tak samo).

Kategoryzacja oraz nastawienie na spostrzeganie różnic (a nie podobieństw) może prowadzić do ich wyolbrzymiania oraz stać się źródłem stereotypu «obcych». Ponadto jeśli grupa «obca» spostrzegana jest jako silna i zagrażająca interesom grupy własnej, może dojść do wytworzenia uproszczonej reprezentacji tej grupy jako «zbiorowego wroga». Taka reprezentacja nazywana jest stereotypem duszy grupowej [7, s. 174].

Etnocentryzm. Etnocentryzm jest naturalną konsekwencją przebytej w dzieciństwie socjalizacji, której celem jest przygotowanie do pełnienia ról społecznych. Na tym etapie jest on pożyteczny. Jednak podczas interakcji międzykulturowych staje się dysfunkcyjny.

Termin ten, w aspekcie międzygrupowym, często używany jest w znaczeniu negatywnym – jako niezdolność do spostrzegania obcych z perspektywy innej niż własny model kulturowy [9, s. 87]. Grupa własna stanowi «centrum» świata, dlatego obcy oceniani są przez jej pryzmat. Normy i zachowania

oraz system wartości własnej grupy oceniane są jako uniwersalne i prawidłowe, obcej – z góry są odrzucane jako złe. Ponadto etnocentryzm wznaga współdziałanie w ramach własnej grupy, obniżając chęć współpracy z obcymi.

W takim rozumieniu prezentuje się etnocentryzm sztywny, czyli niezdolność wyjścia poza własne filtry kulturowe. Jednak, jeśli człowiek świadom jest własnego etnocentryzmu podejmuje próby zrozumienia obcej kultury, mentalności i funkcjonowania jej członków bez potrzeby rezygnacji z własnego systemu wartości, prezentując etnocentryzm elastyczny [9, s. 90-91].

Skrajne przejawy etnocentryzmu to dystans społeczny, negatywne emocje, brak zaufania, strach, obwinianie obcych za problemy własnej grupy.

Błędy atrybucji. Atrybucja [por.: 1, s. 187 i 9, s. 100] to proces wyjaśniania przyczyn zdarzeń i zachowań własnych, jak również innych ludzi. Stanowi ona naturalną skłonność każdego z nas, gdyż ułatwia porządkowanie informacji w sposób zrozumiały psychologicznie. Atrybucje wewnętrzne odnoszone są do wewnętrznych cech i dyspozycji człowieka, jako uwarunkowań jego zachowania. Natomiast atrybucje zewnętrzne polegają na poszukiwaniu sytuacyjnych wyjaśnień zachowania.

Błędy atrybucji związane są ze sposobem wyjaśniania zachowań grupy własnej i działań, podejmowanych przez obcych. Negatywnym zachowaniom grupy obcej skłonni jesteśmy przypisywać przyczyny personalne, a nie sytuacyjne oraz oceniać jako niepożądane – zwłaszcza, gdy są dla nas zaskakujące i niezrozumiałe. Z kolei atrybucje zewnętrzne, często służą do usprawiedliwiania działań i niepowodzeń własnej grupy. Przykładowo, w rywalizacji sportowej atrybucje wewnętrzne odniosą się do podkreślania zdolności naszej drużyny, tzn. sukces oznacza, że jest lepiej przygotowana i utalentowana, a w sytuacji porażki – atrybucja zewnętrzna – miała pecha. Z kolei oceniając obcych, rodzaje atrybucji stosowane są odwrotnie, tzn., jeśli wygrali – mieli szczęście, gdy przegrali – byli słabo przygotowani.

W aspekcie różnic kulturowych atrybucje wewnętrzne służą w kulturach w indywidualistycznych do podkreślania zdolności, a w kolektywistycznych – roli wysiłku. Natomiast atrybucje zewnętrzne w krajach indywidualistycznych służą do usprawiedliwiania się, a w kolektywistycznych stanowią sposób łagodzenia napięć i rozwiązywania konfliktów.

Lęk międzygrupowy. Czynnikiem, utrudniającym kontakty międzykulturowe, jest lęk międzygrupowy. Wzajemne indukowanie się lękiem w stosunku do obcych umacnia dystans i wrogość, utrwała uprzedzenia. Prowadzi do unikania kontaktów oraz obniża możliwości integracyjne z innymi kulturami, mimo konieczności wzajemnego współistnienia.

Przyczynę lęku międzygrupowego upatruje się w konfliktach odnotowanych w przeszłości, słabym kontakcie, różnicach statusu między grupami, niskim

stanie wiedzy o grupie obcej oraz wysokim poziomie etnocentryzmu i uprzedzeń [13, s. 137].

Ponadto niepokój międzygrupowy może być wywołany przewidywaniem negatywnych konsekwencji w związku z podejmowaniem kontaktów z obcymi w postaci [13, s. 136-137]:

- negatywnych konsekwencji psychologicznych dla JA (frustracja, poczucie niekompetencji, zażenowanie);
- negatywnych konsekwencji behawioralnych dla JA (obawa, że obcy będą chcieli skrzywdzić, zranić fizycznie, wykorzystać, zdominować);
- negatywnej oceny ze strony grupy obcej (obawa przed odrzuceniem, wyśmianiem);
- negatywnej oceny ze strony grupy własnej (lęk przed odrzuceniem za podejmowane kontakty z obcą grupą i pomówienie o kolaborację).

Normy kulturowe. Przywiązanie jednostek do przejętych norm jest ważnym elementem socjalizacji i przystosowania do własnej kultury, lecz w znacznym stopniu może utrudniać akceptację norm kultury nowego pobytu. Procesom migracyjnym towarzyszy zjawisko przenoszenia doświadczeń z poprzednich grup społecznych. Dlatego po osiedleniu w obcym kraju, normy wyniesione z własnej kultury, nadal zaznaczają silny wpływ w następnych kilku pokoleniach migrantów [12, s. 123]. Nawet dobra ich znajomość w nowym kraju nie zawsze zmienia nastawienie emigrantów, gdyż internalizacja własnych norm, wpojonych w procesie socjalizacji może stanowić barierę w procesie akulturacyjnym i porozumieniu międzykulturowym.

Szok kulturowy. Szok kulturowy oznacza zmieszanie, niepokój i poczucie dezorientacji, doświadczane przy spotkaniu z obcą kulturą z powodu nagłej utraty znajomych symboli i znaków. Hofstede porównuje zjawisko szoku z sytuacją małego dziecka, które nagle znalazło się w nowym dla siebie środowisku i od podstaw musi nauczyć się rozpoznawania znaków i symboli [6, s. 209-210].

Podczas długiego pobytu w nowej kulturze człowiek doświadcza niepewności i nieprzewidywalności wydarzeń. Początkowy etap akulturacji cechuje entuzjazm, lecz po uniesieniu następuje okres zakłopotania, frustracji, depresji. Następnie objawy szoku ustępują, osoba odzyskuje pewność siebie i włącza się do nowego otoczenia. Jednak osiągnięcie stanu stabilizacji może się wiązać z trwałym utrzymywaniem się negatywnych uczuć, jeśli nie doszło do zaakceptowania nowej kultury, w której osoba się osiedliła lub odwrotnie – może nastąpić wzrost pozytywnych odczuć. W ostatnim przypadku «nowy» staje się «tubylcem» [por.: 6, s. 304-305 i 16, s. 215, 232-235].

Zjawisko szoku powiązane jest z niepotwierdzonymi oczekiwaniami podobieństw [13, s. 138], które wynikają z obrazu świata własnej kultury. Czym innym są podobieństwa, a czym innym oczekiwanie podobieństw. Człowiek doświadcza problemów interpersonalnych i emocjonalnych, gdyż różne sytuacje i zachowania w nowej kulturze są dla niego niezrozumiałe. Często reakcją na szok kulturowy jest umacnianie się negatywnych stereotypów i posługiwanie się nimi w stosunku do członków kultury nowego miejsca pobytu.

Badania pokazują, że nie wszyscy jednakowo są podatni na szok kulturowy. Adaptacji do nowej kultury sprzyja: wysoki poziom empatii, elastyczność behawioralna oraz niski poziom etnocentryzmu [13, s. 139], co pozwalają rozwijać zajęcia TKI.

Sposoby niwelowania uprzedzeń kulturowych i negatywnych nastawień.

Kończącym akcentem TKI jest poszukiwanie sposobów niwelowania uprzedzeń i negatywnych nastawień. Praca warsztatowa w tym obszarze ma uaktywnić nowy kierunek myślenia i świadomości w zakresie rozwoju własnych kompetencji międzykulturowych.

Na podstawie wieloletnich doświadczeń autorka TKI wyszczególnia następujące czynniki, które służą ulepszaniu komunikacji pomiędzy różnymi grupami kulturowymi⁴:

1. Pozytywne nastawienie do przedstawiciela innej kultury jako partnera interakcji;
2. Nieuleganie przedwczesnym osądom – pozwól sobie na doświadczanie i poznawanie;
3. Otwartość na nowe informacje (umiejętność ich przyjmowania wbrew stereotypom);
4. Przeciwdziałanie stereotypom na temat własnej kultury: «Wiem, że tak o nas myślą, ale spróbuję pokazać, że jest inaczej»- każdy z nas ma szansę wnieść zmianę w cudze myślenie;
5. Skupianie się na pozytywnych stereotypach, które uwzględniają różnice międzykulturowe przy wzajemnej ich akceptacji;
6. Tolerancja dla stereotypowego myślenia innych ludzi;
7. Dążenie do kontaktów o charakterze bardziej interpersonalnym niż międzygrupowym umożliwia lepsze wzajemne poznanie i przeciwdziałanie depersonalizacji [13, s. 75-76, 112];
8. Kontakty nieformalne podtrzymują więzi emocjonalne;
9. Częstotliwość kontaktów sprzyja budowaniu prywatnych przyjaźni;
10. Współpraca, wspólne cele i wzajemna zależność przy realizacji zadań służy integracji;
11. Zasada równości przy podziale dóbr – dotyczy takiego samego zadania przy równym statusie osób i warunków pracy (bez stronniczego preferowania którejś ze stron);
12. Zasada wzajemności – dotyczy dawania i brania oraz wzajemnego ponoszenia kosztów.

Podsumowanie. Treści merytoryczne zawarte w niniejszym opracowaniu nie wyczerpują tematu. Można je potraktować jako inspirację do dalszych, edukacyjnych poszukiwań.

Celem zaproponowanej metody jest ułatwienie przyswajania nowej wiedzy w zakresie wielokulturowości, rozpoznawanie własnej postawy wobec obcych i rozwijanie postawy elastyczności. Dlatego do udziału w TKI powinno się zachęcać jak najwięcej osób.

⁴ Por.: Aronson E., Wilson T., Akert R., op. cit., [1, s. 578-585]; Matsumoto D., Yung L., op. cit., [9, s. 114-120]; Stephan W. G., Stephan C.W., op. cit., [13, s. 72-77].

Edukacja w zakresie kompetencji międzykulturowych stanowi wyzwanie dla pokoleń wszystkich kręgów kulturowych poczynając od wieku przedszkolnego. Młode umysły i osobowości są elastyczne, otwarte na nową wiedzę i poznawanie świata, wolne od uprzedzeń.

Inną ważną kompetencją jest merytoryczne przygotowanie się do spotkań kulturowych oraz obustronna umiejętność dostosowania się do nowych sytuacji.

Ważny i niedoceniany obszar rozwijania kompetencji międzykulturowych stanowi temat granic psychologicznych⁵. Wyraziste, pozbawione lęku, obustronne zaznaczanie granic to szansa dla dobrego dialogu międzykulturowego. Szacunek zakłada umiejętność budowania i podtrzymywania kontaktu bez przekraczania granic drugiej osoby (bez unikania, agresji i wykorzystania), stanowi bazę dla symetrycznych relacji. Poszanowanie wzajemnych granic oznacza zrozumienie dla sposobu myślenia i działania ludzi z innego kręgu kulturowego, szacunek dla odmiennych

tradycji kulturowych i wyznań religijnych, a także tolerancję różnic bez wyrzekania się systemu wartości własnej kultury, czyli – postawę asertywną.

Istota dobrej jakości kontaktów zasadza się na obustronnym respektowaniu wymienionych zasad. Nadal jest to temat kontrowersyjny, ponieważ uwarunkowany kulturowo, ściśle związany z kategorią pojmowania JA. Różnice między kulturami Wschodu i Zachodu są w tym względzie nadal bardzo duże. JA kolektywistyczne nie istnieje bez grupy i nie jest przygotowane do zaznaczania swych granic osobistych. Oferta treningów interpersonalnych, asertywności, czy rozwijania kompetencji międzykulturowych na razie nie znajduje zainteresowania w krajach kolektywistycznych. Wprowadzenie tego typu zmian mogłoby mieć charakter zagrażający dla przyjętego w kolektywizmie systemu wartości.

Jednak treningi komunikacji międzykulturowej, kształtując nowe postawy, dają szansę wnieść nowe spojrzenie na problem porozumienia w świecie zróżnicowanym kulturowo.

⁵ Mellody P. Granice JA / P. Mellody ; red. J. Santorski // *ABC pomocy psychologicznej*. – Warszawa, 1993.

BIBLIOGRAFIA

1. Aronson E. Psychologia społeczna. Serce i umysł / E. Aronson, T. Wilson, R. Akert. – Warszawa, 1997. – S. 175–176.
2. Bierach A. J. Mowa ciała kluczem do sukcesu / A. J. Bierach. – Wrocław, 1997.
3. Charakterystyka społeczeństw wg wskaźnika dystansu do władzy / G. Hofstede // *Kultury i organizacje*. – Warszawa, 2000. – S. 65, 78, 85.
4. Charakterystyka społeczeństw wg wskaźnika unikania niepewności / G. Hofstede // *Kultury i organizacje*. – Warszawa, 2000. – S. 180, 197, 209.
5. Filipek A. Tożsamość jako istotny element kultury bezpieczeństwa / A. Filipek ; red. J. Dębowski, E. Jarmoch, A. W. Świderski // *Bezpieczeństwo człowieka a wielokulturowość*. – Siedlce, 2008. – S. 165.
6. Hofstede G. Kultury i organizacje / G. Hofstede. – Warszawa, 2000. – S. 334–335.
7. Kofta M. Stereotypy duszy grupowe a postawy wobec obcych : wyniki badań sondażowych / M. Kofta, G. Sędek ; red. B. Wojciszke, M. Jarymowicz // *Psychologia rozumienia zjawisk społecznych*. – Warszawa-Łódź, 1999. – S. 174.
8. Korporowicz L. Od konfliktu do spotkania kultur, czyli tożsamość jako reguła autotransformacji / L. Korporowicz ; red. A. Kapciak, L. Korporowicz, A. Tyska // *Komunikacja międzykulturowa. Zbliżenia i impresje*. – Warszawa, 1995. – S. 35.
9. Matsumoto D. Psychologia międzykulturowa / D. Matsumoto, L. Yung. – Gdańsk, 2007. – S. 197.
10. Mellody P. Granice JA / P. Mellody ; red. J. Santorski // *ABC pomocy psychologicznej*. – Warszawa, 1993.
11. Ociepka B. Komunikowanie międzynarodowe / Ociepka B., Kim Y. – Wrocław, 2002.
12. Oyster C. K. Grupy. Psychologia społeczna / C. K. Oyster. – Poznań, 2002. – S. 123.
13. Stephan W. G. Wywieranie wpływu przez grupy / W. G. Stephan, C. W. Stephan. – Gdańsk, 2002. – S. 125.
14. Wallas M. Dialog międzykulturowy – szanse i ograniczenia / M. Wallas ; red. P. Bering, G. Łukomski // *Drogi i bezdroża komunikacji*. – Gniezno, 2008. – S. 260–261.
15. Wallas M. Lęk akulturacyjny cudzoziemców w aspekcie tożsamości i procesów integracyjnych w nowym kraju pobytu / M. Wallas // *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, 2010. – T. 4. – S. 85–86.
16. Wallas M. Znaczenie indywidualnych czynników w procesie akulturacji cudzoziemców. Raport z badań pilotażowych / M. Wallas ; red. A. Chodubski, A. Frączek, H. Głogowska, A. Waśkiewicz // *W kręgu pytań o tożsamość narodową i etniczną Pomorza Gdańskiego*. – Gdańsk, 2011. – S. 232–234.
17. Wskaźnik indywidualizmu i charakterystyka społeczeństw indywidualistycznych i kolektywistycznych / G. Hofstede // *Kultury i organizacje*. – Warszawa, 2000. – S. 100, 119, 127.
18. Wskaźnik męskości jako kryterium różnicujące społeczeństwa / G. Hofstede // *Kultury i organizacje*. – Warszawa, 2000. – S. 142, 157, 167.

Рецензенти: **Багмет М. О.** – д.і.н., професор;
Сорока С. В. – к.політ.н., доцент.

© Валляс М., 2012

Дата надходження статті до редколегії 21.05.2012 р.

ВАЛЛЯС Мавгожата (Małgorzata Wallas) – Wykładowca na Wydziale Fizyki – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

КРИЗА КЕРІВНИЦТВА У ЗОВНІШНІЙ ПОЛІТИЦІ ТА ПОЛІТИЦІ БЕЗПЕКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ПІСЛЯ ЛІСАБОНСЬКОЇ УГОДИ

Мета статті – показати умови змін, пов'язаних з управлінням у сфері зовнішньої політики безпеки ЄС після прийняття Лісабонського договору, проаналізувати коло завдань, пов'язаних з управлінням у сфері цієї політики. Роздуми, представлені в статті, дозволяють зробити висновки щодо теоретичних і практичних можливостей зовнішньої політики та політики безпеки ЄС як на міжнародній арені, так і в Брюсселі.

Ключові слова: Лісабонський договір, Високий представник ЄС із питань зовнішньої політики та політики безпеки.

Цель статьи – показать условия изменений, связанных с управлением в сфере внешней политики и политики безопасности ЕС после Лиссабонского договора, проанализировать круг задач, связанных с управлением этой политикой. Размышления, представленные в статье, позволяют подвести итоги относительно теоретических и практических возможностей внешней политики и политики безопасности ЕС как на международной арене, так и в Брюсселе.

Ключевые слова: Лиссабонский договор, Высокий представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности.

The purpose of the paper is to demonstrate the determinants that have led to change the way of leadership of Common Foreign Affairs and Security Policy, and the analysis regarding institutional disputes over power between the High Representative and the President of EU Commission, and between the President of the European Council and the High Representative, as well as between the presidency and the High Representative. These considerations make it possible to present the conclusions on the theoretical and practical opportunities to act in the field of EU foreign and security policy, both internally, and on the international arena.

Key words: The Treaty of Lisbon, leadership of Common Foreign Affairs and Security Policy.

Вступлення. Лісабонський договір пропонує зміни в сфері закордонної політики і політики безпеки Європейського Союзу, в тому числі обмеження можливостей дій на міжнародній арені, призначення Президента Європейського Ради, введення нової посади – Представителя ЄС по іноземних справах і політиці безпеки (який виконує одночасно функції віце-президента Європейської Комісії). Ці інституціональні зміни повинні були сприяти покращенню процесу реалізації зовнішньої політики безпеки і оборони, а також скоординувати процес управління зовнішнім виміром політики ЄС. Європейський Союз хоче виконувати роль головного актора на міжнародній арені, але для цього потрібен новий імпульс, передбачений в договорі, який забезпечує йому інституціональну базу, яка буде в стані взяти на себе нові

завдання. Однак зміцнений механізм не є достатнім стимулом, що сприяє виконанню цілей реформ. Головною недоліком нової системи є відсутність моделі представництва, керівництво було замінено на неефективне управління політикою.

Изложение основного материала. Лісабонські зміни потрібно розглядати в контексті багаторічного процесу, який формував зовнішні стосунки Європейського Союзу. З часу Маастрихтського договору зовнішня політика і політика безпеки (Попра ЄС), зберігаючи окремі механізми прийняття рішень, перебувала в інституціональних рамках, використовуваних в області I опори ЄС (політики Союзу). Таке рішення давало тимчасове враження узгодженості зовнішніх дій Євросоюзу. Надання цієї політиці міжнародного характеру обмежувало компетенції

Комиссии и Европейского Парламента, что привело к созданию двух систем, которые опирались на тот же институциональный аппарат, однако с другими компетенциями. Эта дихотомическая ситуация указывала на главный недостаток предложенного решения, а именно – на объективное распределение сфер в политике. Часть заданий была реализована в рамках I опоры, в которой ключевую роль исполняла Европейская Комиссия, а отдельные задания реализовывались в рамках II опоры, в которой ответственность за решения приписывалась исключительно Совету. Потом была сформирована система, в которой часть внешней политики ЕС, в основном в сфере экономики, проводилась Европейской Комиссией, а политическая сфера в рамках общей заграничной политики и политики безопасности, принадлежала Совету. Описанная ситуация «привела к дискуссии между двумя институциями относительно распределения компетенций и использования инструментов Европейского Сообщества и международных инструментов». Источником раздела был не «разный характер отношений, а система принятия решений и процедуры деятельности» [1, с. 8]. Действия Комиссии и Совета оставили видимость сотрудничества, потому что в самой их основе заложена конкуренция между собой. Во многих случаях тяжело было найти границу принятия решений в политической и экономической сфере, а тем более – реализовать экономический интерес без политического фундамента. Следует добавить, что в рамках общей заграничной политики и политики безопасности Комиссия обеспечивала административный аппарат и именно она играла главную роль в формировании бюджета, что создавало неформальное, но, в то же время, важное влияние на реализацию той политики и приводило к дискуссиям о компетенциях [2, с. 35-47].

Изменения во внутренних договорах ЕС, внесённые в 90-ых годах, усилили позиции Совета относительно Комиссии [3], то есть на практике усилили политический контроль стран-членов ЕС за действиями комиссаров. Такую ситуацию старались как-то поправить путём создания должности, которая обеспечивала бы координацию действий, а также общую презентацию ЕС во внешнем мире. В Амстердамском договоре была создана должность Высокого (Верховного) представителя ЕС по вопросам общей внешней политики и политики в области безопасности. Одновременно он был и генеральным секретарём Совета. С момента вступления в силу Амстердамского договора была создана так называемая тройка, которая представляла ЕС во внешних отношениях, а именно: Высокий представитель, страна, которая председательствует в Совете ЕС и страна, которая будет председательствовать следующей. Практически появление координатора внешней политики давало шанс на более эффективное сотрудничество стран в ситуации, когда они уже получили согласие. Это не означало замены голоса стран голосом представителя от целого ЕС. Главным вопросом, который стал

предпосылкой на будущее внешней политики ЕС, стала сплочённость, которая опиралась в общую позицию/стратегию внешних действий. Иначе говоря, были попытки найти ответ на вопрос: ЕС должен говорить одним голосом, или высказываться многими голосами, хором европейских институций и стран-членов ЕС, высылая при этом одно общее уведомление для остального мира. Главную роль в обеспечении единства в действиях должен был исполнять Высокий представитель. Почти десять лет, согласно Амстердамскому договору, эту функцию исполнял испанец Хавьер Солана. В этом договоре не хватило политической воли стран-членов ЕС, чтобы обеспечить его функции сильным мандатом. Рамки его действий ограничивались помощью Совету в делах внешней политики и политики безопасности, внося только вклад в формулировку, приготовление и внедрение политических решений. Действовал он от имени Совета, когда проводил диалог с третьими сторонами. Хавьер Солана справлялся с заданиями, опираясь на личный опыт, политическое чутьё и эффективному, а иногда малоэффективному, стиль ведения дел. Он должен был уметь вести переговоры не только с третьими странами, но и с членами ЕС, чтобы примирять их амбиции и интересы. Несомненно, что он имел особенное обаяние для проведения переговоров. Его осторожные высказывания гарантировали ему стабильность.

Развитие институций ЕС благоприятствовало появлению дискуссий между Комиссией и Секретариатом Совета. Укреплённая внутренними договорами ЕС сильная позиция Комиссии, с разросшимся административным аппаратом, доминировала на международной арене и ассоциировалась с представителем ЕС в мире. Действующий от имени ЕС, Высокий представитель по вопросам внешней политики и политики в области безопасности ЕС потихоньку укреплял свою позицию в той сфере. Однако, имея несравнимо меньшую административную и финансовую базу и права, он должен был ограничивать свои амбиции. De facto, Высокий представитель исполнял такие функции, которыми раньше Европейская Комиссия не занималась.

Учитывая выше описанные трудности, более 10 лет Солана, как Высокий представитель, был создателем институционального аппарата, который реализовал общую политику безопасности и обороны ЕС. Он с нуля, постепенно, но эффективно, создавал общую внешнюю политику. За срок его полномочий произошли такие чрезвычайные события, как теракты в Нью-Йорке и Мадриде, конфликты в Югославии, войны в Ираке и Афганистане. Эти события указывали на отсутствие и несовершенство сотрудничества членов ЕС и повлияли на создание модели поведения в кризисных ситуациях. За период исполнения его функций дошло до введения в действие 23 миссий управления кризисом. Высокий представитель, как уполномоченный в проведении переговоров, побывал в более 600 заграничных визитах [4].

Выступая от имени Совета, он имел очень ограниченные полномочия. Боролся с двумя трудностями. Первой была операционная слабость и отсутствие реальных инструментов проведения внешней политики. Вторая – разногласие в политических взглядах в ЕС в связи с разнородностью интересов отдельных стран. Его действия разбивались о стену конкуренции с дипломатами отдельных стран ЕС больше, чем в отношении с третьими сторонами. Разногласие амбиций в Евросоюзе, которое было связано с разными интересами членов ЕС, показывали его слабость. Следует подчеркнуть то, что Солана часто переступал границы договора и определял направления эффективной практики сотрудничества стран во внешних отношениях. Деятельность Высокого представителя была следствием того, на что члены ЕС выражали согласие. Однако, его стиль проведения внешней политики действовал как стимул для стран ЕС и гарантировал их сотрудничество.

Период, когда Солана исполнял свои функции, учитывая ограничения в договоре и критику действий или бездействия, оценивается позитивно. Подчеркивалось его умение коммуникации в ведении дел, особенно в связях со СМИ. Он создал две сферы реализации своих функций: внутреннюю и внешнюю. Первая была связана с возможностью принятия решений в институтах ЕС, переговорами со странами-членами ЕС, коммуникацией со СМИ, контактами с общественностью в ЕС. Вторая сфера связана с политикой относительно третьих стран, сотрудничеством с международными организациями, разработкой стратегии.

Одной из самых важных целей Лиссабонского договора было увеличение эффективности внешней политики ЕС. Главным изменением для институций, которое должно успокоить их амбиции, было решение об укреплении позиции Высокого представителя ЕС по вопросам общей внешней политики и политики в области безопасности путём включения его в Комиссию как её вице-президента и комиссара, ответственного за внешние отношения. Спор о роли Высокого представителя сопровождал работу Конвенции, а позднее – и международной конференции, которая должна была утвердить договор, учреждающий Конституцию для Европы. Нежелание англичан менять название Высокого представителя на Министра внешних дел, а также устанавливать рамки его полномочий было первым сигналом к тому, что борьба о единой позиции во внешней политике ЕС будет очень тяжёлой. Непринятие названия «министр» было знаком, что и дальше «телефон Европа» будет звонить в столицах главных стран ЕС, а не в Брюсселе.

Многочисленные споры относительно кандидатуры Кэтрин Аштон не помешали тому, чтобы 19 ноября 2009 года Европейский Совет доверил ей некоторые функции Высокого представителя ЕС по вопросам общей внешней политики и политики в области безопасности. Выбор этой

малохаризматичной особы в прессе был назван непонятным экспериментом и поддан всеобщей критике [5]. Кэтрин Аштон получила жесткую критику во время первого и второго заседания в Европейском Парламенте, как раз перед созданием Европейской Комиссии, членом которой должна была стать [6]. Она обвинялась в некомпетентности, была раскритикована за отсутствие ответов на ключевые, согласно мнению евродепутатов, вопросы. Перед вступлением в должность Кэтрин Аштон не была известна широкому кругу и имела небольшой опыт работы в европейских институтах [7]. Её биография вызывала споры. Эта британская лейбористка была отрицанием мифа о европейском дипломате, поскольку не имела опыта в английской дипломатии, а также не владела хорошо французским языком.

В первом периоде срока полномочий Кэтрин Аштон началась практика использования новых институциональных правил, где ключевыми стали связи между институтами. В теории каждый преемник Хавьера Соланы должен проводить изменения. В новом Лиссабонском договоре Высокий представитель имеет возможности, которые дают полномочия комиссара, ответственного за внешние отношения и исполняющего обязанности вице-президента Комиссии. Позиция Высокого представителя после этих действий значительно укрепилась по отношению к бывшему Высокому представителю Хавьеру Солане. Увеличились ожидания относительно действий Высокого представителя. Джулиан Говард их определяет так: в институциональном плане (возможность соединить функции в Совете и Комиссии); в создании Европейской службы внешних действий; в укреплении позиции ЕС на международной арене [8].

Для реализации ожиданий важным было определение функций Высокого представителя. Расположение этой позиции в Комиссии имеет значение для будущих направлений внутренней реформы тех институций, которые могут привести к укреплению роли вице-президентов. Возможность конфликта между вице-президентом Комиссии и Высоким представителем возникает от того, что договор подтверждает: «за исключением общей внешней политики и политики безопасности, [Комиссия] обеспечивает презентацию ЕС внешнему миру» (глава 17 уст. 1 ДЕС). Вице-президент комиссии до того времени исполнял важную роль во внешних действиях, особенно в сфере торговли и помощи для развития. Отношения Кэтрин Аштон с Жозе Мануэлем Бароззу нельзя назвать приятельскими. Видна конкуренция двух представительств. Кэтрин Аштон, подчинённая Ж. М. Бароззу, как шеф Совета по иностранным делам часто спорит с ним о компетенциях. Появляются отсылки о враждебности обоих представителей за пределами ЕС [9]. Ж. М. Бароззу несколько раз игнорировал Кэтрин Аштон, миную лиссабонскую процедуру. Подтверждением этому может служить процесс назначения послом ЕС в США бывшего

шефа кабинета Ж. М. Баррозу Жоао Вале де Альмейда. Европейская служба внешнеполитической деятельности показала наибольшую разницу во мнениях между Высоким представителем и президентом Европейской Комиссии. К спору активно присоединились депутаты парламента ЕС. В начале 2010 года Е. Брок (с фракции Европейская народная партия (ЕНП)) и Г. Верхофстадт (с фракции Альянс либералов и демократов за Европу) приготовили предложение. В нём они указывали на то, что Европейская служба внешних действий должна быть телом (не институцией, и не агентством), подчинённым Комиссии, а Парламент – иметь влияние на её состав, бюджет и действия [10]. Высокий представитель выступила с контр-предложением, которое заключалось в том, что главная роль предоставлялась автономной службе, подчинённой ей непосредственно; отсутствие дублирования между Европейской службой внешних действий, Комиссией и Секретариатом Совета; организация, основанная на разделе на генеральные директораты/дирекции [11]. Окончательное решение, принятое в половине июня, утверждало автономность Европейской службы внешних действий и тесное сотрудничество с Комиссией [12].

Видно, что достижения политического авторитета, который создавал себе годами Хавьер Солана, невозможно для Кэтрин Аштон. Её суровая и бескомпромиссная позиция усложняет ведение дипломатии и противопоставляется обаятельному испанцу. Главную слабость Кэтрин Аштон видно в отношениях со СМИ. Её имидж в СМИ имеет влияние на её действия как Высокого представителя. В марте 2010 года министры иностранных дел, обеспокоенные негативным публичным имиджем Аштон, начали выступать в её защиту. Косвенное влияние имело на это ускоренное принятие решения относительно Европейской службы внешних действий. Будучи под давлением общественного мнения, которое требовало успехов после Лиссабонского договора, Совет должен был прийти к компромиссу в политике Европейской службы внешних действий. Сильное правительство и позиция вице-президента Европейской Комиссии столкнулись с кризисом управления в ЕС, элементом чего был выбор хороших чиновников, а не харизматичных политиков на посты Высокого представителя и Президента Европейского Совета.

После Лиссабонского договора Высокий представитель является членом коллегии и вице-президентом Комиссии. В её рамках он отвечает за координацию действий во внешних отношениях, которые охватывают политику расширения, торговлю, помощь для развития и гуманитарную помощь. Можно сказать, что исполняя свои функции, Высокий представитель является ответственным за внешние аспекты других политик, например охраны окружающей среды или сельского хозяйства. Признание полномочий координатора означает, что функция вице-президента Комиссии, до того времени символическая, получила большее значение.

Высокий представитель ответственный за реализацию общей внешней политики и политики безопасности. Эта сфера характеризуется трудностями в принятии решений. Желание прийти к компромиссу между странами – это основное задание Высокого представителя. Высокий представитель также отвечает за выполнение решений, принятых Советом и Европейским Советом. Договор не предвидел, однако, никаких новых механизмов, которые бы способствовали согласованной деятельности стран или же заставляли их исполнять принятые ими обязательства. Кэтрин Аштон, не приняла во внимание своего опыта в дипломатии, поскольку таковой не имела, поэтому очень скоро стала перед серьёзными испытаниями. Заметными были её действия на Дальнем Востоке. Главным экзаменом для её умений стали события, связанные с началом арабской весны, особенно интервенция во время войны в Ливии.

На фоне событий арабской весны проверялся новый Лиссабонский договор относительно отношений между институциями. Решения этого договора ослабляют исполнительную силу страны-члена ЕС, которая председательствует, относительно Президента Европейского Совета и Верховного представителя. После Лиссабонского договора значительно ограничилась роль председательствования страны в Совете ЕС, особенно в сфере внешней политики и политики безопасности [13]. Высокого представителя может заступить представитель, который представляет страну-члена ЕС, председательствующую в Совете [14]. Согласно правилам, когда созывается Совет иностранных дел с целью обсуждения вопроса общей политики торговли, тогда её президента заступает представитель страны, которая председательствует в Совете. Совет общих дел играет главную роль в подготовке заседаний Европейского Совета. Совет, действуя вместе с Президентом Европейского Совета и Комиссией, соединяют институциональные и административные дела горизонтально, которые влияют на разные направления деятельности Европейского Союза. Механизм координации работ других составов Совета описан нечётко [15].

Результатом введения новых полномочий для Высокого представителя есть изменение институционального равновесия [16]. Изменились направления действий, что повлияло на создание новой модели, в которой успех председателя зависит от координации действий председательствования с Президентом Европейского Совета, а также в сфере транснациональной политики и политики безопасности Верховного Совета [17]. Динамика взаимных отношений может опираться на харизму политиков, которые исполняют свои полномочия, и на их амбиции в реализации собственной программы действий.

Значительной есть проблема репрезентации Высокого представителя. Членство в нескольких институциях порождает проблему присутствия в нескольких местах одновременно, что в результате приводит к необходимости замещения. Шеф

дипломатии ЕС была раскритикована за то, что поехала на инаугурацию президента Украины в 2010 году, игнорируя встречу с министрами обороны и Генеральным секретарем НАТО на Майорке [18]. Она нарушила тем самым обычай, введенный её предшественником, который участвовал во всех встречах такого типа. Её визит после землетрясения на Гаити считался запоздалым [19]. К критике присоединились члены Европейской Комиссии [20]. Критики обвиняли Кэтрин Аштон в её частом отсутствии во время встреч Комиссии [21]. Устав Совета предусматривает замещение Верховного представителя министром иностранных дел, который представляет его на форуме Совета иностранных дел. Это право он получил ещё перед Лиссабонским договором, то есть исполнять главную роль в переговорах. В связи с этим сложилась необходимость в надлежащем обмене информацией. Отсутствие Кэтрин Аштон на важных встречах не всегда возникала из-за её занятого графика. В Мадрид на саммит ЕС-США были приглашены Премьер-министр Испании как глава страны, которая председательствовала в Совете, Президент Комиссии, Президент Европейского Совета, но был пропущен Высокий представитель. Саммиты ЕС-третья страна показывают, как много лидеров есть в Евросоюзе и как много президентов/председателей могут считаться его главами. Спор о руководстве ограничивает роль Высокого представителя. Лиссабонский договор был началом процесса, процедуры и механизм которого создаются, а новые функционеры влияют не только на стиль выполнения полномочий, но и создают основы этих функций. Лиссабонский договор – это стимул ускорения процесса «брукселизации» [22].

Решение Совета обязывает сотрудничать Высокого представителя со страной, которая председательствует в Совете ЕС, чтобы обеспечить согласованность действий всех органов Совета иностранных дел. Влияние страны-члена ЕС на решение Высокого представителя, его планы, очень усложнено, поскольку угрожает её позиции в новой системе институций. Страны, председательствующие после 2010 года, избегали упоминания в приоритетах заданий, непосредственно связанных с Высоким представителем. Исключением было председательство Польши. Для успеха председательства важным есть обеспечение обмена информацией и создание рамок сотрудничества между Высоким представителем и страной, которая председательствует в Совете ЕС. Повышается роль механизма неформальных действий для обеспечения согласованности работ Высокого представителя и приоритетов председательствования страны.

Существенными были также трудности в эффективном исполнении обязанностей Президента Европейского Совета в связи со смешанной системой председательства в Совете ЕС, принятой в Лиссабонском договоре. Это решение есть компромиссным, связующим элементы постоянного председательства в Европейском Совете и Совете иностранных дел и ротационного в

остальных составах Совета. Эффективность системы является производной хорошего сотрудничества между постоянным президентом, Высоким представителем и каждой очередной страной, которая председательствует в Совете ЕС. В Европейском Совете ротационное председательствование было замещено постоянным президентом, выбираемым каждые 2,5 года. Согласно ст.15 гл. 6 договора о Европейском Союзе, Президент обеспечивает на своём уровне и в пределах своей юрисдикции презентацию ЕС во внешнем мире относительно общей внешней политики и политики безопасности, без ущерба для полномочий Высокого представителя ЕС в вопросах внешней политики и политики безопасности. Лиссабонский договор не описывает раздела заданий и компетенций между Высоким представителем и президентом Европейского Совета в вопросах внешней политики ЕС. Постоянный Президент должен обеспечить внешнюю презентацию ЕС «на своём уровне и в рамках своих компетенций». Однако, это, по сравнению с Высоким представителем, не имеет чётко установленных компетенций и обязательств в той сфере.

Выводы. С начала функционирования общей внешней политики и политики безопасности ЕС заметны были споры между институциями, причиной которых были трудности в чётком описании рамок компетенций Комиссии и Совета. Постановления Лиссабонского договора выражают амбиции ЕС к изменениям его роли в международной политике. Несомненно, создание новых компетенций для Высокого представителя и подчинённой ему службы повлияло на увеличение сплоченности и эффективности действий на международной арене. Лиссабонский договор оставляет много подводных камней в новой институциональной системе.

Практика использования Лиссабонского договора показала возможности дискуссий между институциями на линии Высокого представителя и президента Комиссии, Высокого представителя и страны, председательствующей в Совете ЕС, Президента Европейского Совета и Высокого представителя. Новая роль Высокого представителя должна была дать ответ на вопрос о реализации общей внешней политики и политики безопасности ЕС. Соединение функций Высокого представителя и Комиссара по внешним отношениям ведёт к конфликту интересов.

Споры о компетенциях Высокого представителя и Президента Европейского Совета указывают на кризис власти в ЕС. Практика использования Лиссабонского договора показывает, как много зависит от детерминации личностей, исполняющих обязанности. Деятельность Кэтрин Аштон как Высокого представителя подтвердила мнение, как много зависит от того, какой есть политическая позиция и личные качества нового Высокого представителя, а также Президента Европейского Союза и президента Комиссии – трёх лиц внешней политики ЕС.

На лиссабонские реформы положено много ожиданий. Однако, введённые теоретические решения сталкивались с трудностями в их реализации. Их источником, в меньшей мере, есть замешательство в компетенциях, а в большей степени – нежелание стран-членов ЕС укреплять внешнюю позицию ЕС. Европейские СМИ показали выбор Кэтрин Аштон как доказательство изменения в отношении проведения расширенных действий на международной арене. Её выбор – это чёткий знак, кто должен быть на первом месте формирования внешней политики. Высокий представитель был закрыт в треугольнике институций Совет-Комиссия-Парламент и зажат в расхождении интересов государств-членов ЕС. Возлагалось много ожиданий на укрепление полномочий Высокого представителя, но они остались невыполненными.

Кэтрин Аштон была доверена неисполнимая миссия, она подвергалась критике за то, что не делает чудес на международной арене. Восприятие её osoby перенеслось на восприятие её функций, а это очень неблагоприятный сигнал. Каденция Кэтрин Аштон повлияет на сферу действий следующего исполнителя функций Высокого представителя. Критика её деятельности связана с недоверием к основам лиссабонской реформы, которая не дала ответа на главный вопрос: Верховный представитель должен быть исполнительным чиновником или политическим провидцем, должен сосредоточиться на позитивных действиях или провозглашать пламенные речи, чтобы вызвать у публики овации (за это получить прозвище европейского лидера), принять позицию тактика или стратега.

ЛИТЕРАТУРА

1. Osica O. Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Implikacje dla instytucji i stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej, «nowa Europa», «Przegląd natoliński» / O. Osic, R. Trzaskowski R. – 2009. – № 2(3). – S. 8.
2. Rijks D. European Diplomatic Representation in Third Countries: Trends and Options / D. Rijks, R. Whitman // Towards a European Foreign Service. European Policy Centre Working Paper. – № 28. – S. 35–47.
3. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu dotyczącym wspólnego działania ECOWACS wyraźnie stwierdził, iż w sytuacji, w której Unia chce osiągnąć równocześnie dwa cele naraz (bezpieczeństwo i pomoc rozwojową), działania muszą się opierać na metodzie wspólnotowej. Por. C-91/05, Komisja przeciwko Radzie, Dz. U. C 171 z dnia 05.07.2008.
4. Pawlicki J. Pożegnanie Solany / J. Pawlicki // «Gazeta Wyborcza». – 2009.
5. Por. : Menon A. Limited Ambition / A. Menon // «Global Europe». – 14 December 2009; Why Europe Ended Up with High Rep Ashton / D. Rennie // «The Economist». – 26 November 2009; Van Renterghem M. La discrète Lady Europe / M. Van Renterghem // «Le Monde». – 10 Décembre 2009; Solana J. «La crise met en avant le besoin d'une coopération approfondie» / J. Solana // «Le Monde». – 3 Décembre 2009; Lorenz W. Unia wystraszyła się własnych decyzji / W. Lorenz // «Rzeczpospolita». – 20 listopada 2009; Słojewska A. Nieznani politycy na czele UE / A. Słojewska // «Rzeczpospolita». – 19 listopada 2009; Parker G. Brown rebuffed as Barosso favours France / G. Parker, A. Barker // «Financial Times». – 27 November 2009; Charlemagne. We are all Belgian now. How the European Union's horse-trading over top jobs reflects murky coalition-building // «The Economist». – 26 November 2009.
6. Por. : Barber T. Ashton reject criticism over lack of experience / T. Barber // «Financial Times». – 3 December 2009; Barber T. Ashton hits back at the critics / T. Barber // «Financial Times» / - 10 March 2010; Chaffin J. Ashton tries to rebut criticism / J. Chaffin // «Financial Times». – 5 March 2010.
7. 3 października 2008 rząd brytyjski nominował Catherine Ashton na stanowisko komisarza ds. handlu. Na stanowisku tym zastąpiła P. Mandelsona. 22 października uzyskała zatwierdzenie jej kandydatury przez Parlament Europejski. Dymisja Mandelsona związana była z objęciem przez niego stanowiska ministra w rządzie brytyjskim. Jednym z jej sukcesów w trakcie krótkotrwałego zasiadania w Komisji Europejskiej był konsensus w sprawie handlu Unii Europejskiej z Koreą Południową. Promowała ona nadanie handlowi miana środka promującego rozwój na całym świecie, w szczególności w obszarze umacniania współpracy Unii z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Reprezentowała także Unię Europejską w czasie rozmów Rundy z Doha.
8. Howorth J. Chess or Ping-Pong? Catherine Ashton's Choice / J. Howorth // «Global Europe». – 30 November 2009 [El. source]. – Mode of access : <http://www.globeurope.com/standpoint/chess-or-ping-pong>.
9. Gros-Verheyde N. Le pire ennemi de Cathy Ashton: Barosso / N. Gros-Verheyde // Bruxelles2. – 30 April 2010.
10. Proposal for the establishment of the EEAS // Working document by Elmar Brok (AFET), and Guy Verhofstadt (AFCO), rapporteurs on EEAS. – 6/04/2010.
11. Proposal for a Council Decision of establishing the organisation and functioning of the European External Action Service. – 25 March 2010; Statement of the European Parliament, the High Representative of the Union for.
12. Foreign Affairs and Security Policy, the Council and the Commission on the European External Action Service. – Brussels, 2010. – S. 109–110.
13. Naurin D. Most Common When Least Important Deliberation in the Council of the EU / D. Naurin // British Journal of Political Science. – 2010. – № 40. – S. 31–50.
14. Nowak-Far A. Przewodnictwo Rady w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa / A. Nowak-Far // Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja / A. Nowak-Far / - Warszawa. – 2010. – S. 155–168.
15. Art. 2 ust. 5 regulaminu wewnętrznego Rady, przyjętego na mocy decyzji Rady 2009/937/UE z 1 grudnia 2009 r.
16. Przybylska-Maszner B. Polska prezydencja w obszarze wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Uwarunkowania, mechanizm działania, założenia / B. Przybylska-Maszner ; red. Z. Czachór, T. Szymczyński // Priorytety prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej. – Warszawa. – S. 187–191.
17. Husak T. Rola Prezydencji rotacyjnej w dobie Traktatu z Lizbony / T. Husak, F. Jasiński // Prezydencja w Unii Europejskiej. Perspektywa praktyczna. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. – Warszawa, 2010. – S. 15.
18. Przybylska-Maszner B. Polska prezydencja ..., op.cit.
19. Baroness Ashton under fire for missing European defence summit / D. Charter, G. Keeley // «Times on-line». – 2010.
20. 18 stycznia Ashton zwołała nadzwyczajne spotkanie Rady na którym ministrowie spraw zagranicznych zgodzili się na udzielenie Haiti pomocy humanitarnej wartej 400 mln euro. Dziennikarze skupili się na porównaniu reakcji H. Clinton z reakcją C. Ashton. Wysoki Przedstawiciel tłumaczyła, iż jej nieobecność wynikała z braku poparcia takich wizyt na terenie dotkniętym kataklizmem przez ONZ. Uznała, że nie będąc lekarzem, bądź strażakiem jej obecność na tym terenie jest zbędna. W styczniu na Haiti polecił Karel De Gucht, komisarz odpowiedzialny za pomoc humanitarną. Wizyta Ashton odbyła się w marcu 2010. Por. Barber T. Strains are showing in the EU's new foreign policy structures / T. Barber // «Financial Times». – 2010.

21. Barnier M. Francuski komisarz, skrytykował Ashton w wywiadzie udzielonym francuskim mediom / M. Barnier.
22. Waretfield B. Absent Baroness Ashton leaves Britain without a voice / B. Waretfield // «The Telegraph». – 5.01.2011. [El. source]. – Mode of access : <http://www.telegraph.co.uk> (10.04.2011). Por. Przybylska-Maszner B. Polska prezydencja..., op.cit. s. 191.
23. Missiroli A. The Lisbon Treaty and its Implications for CFSP/ESDP / A. Missiroli. – Brussels : European Parliament, PDEP, Working Paper, 2008.

Рецензенти: **Багмет М. О.** – д.і.н., професор;
Матяж С. В. – к.держ.упр.

© Пшибильська-Машнер Б., 2012

Дата надходження статті до редколегії 21.05.2012 р.

ПШИБИЛЬСЬКА-МАШНЕР Беата – адыюнкт на кафедрі досліджень європейської інтеграції на факультеті політичних наук і журналістики Познанського державного університету ім. Адама Міцкевича (Польща).

ПРОБЛЕМЫ ПРОГНОЗУВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ЯВИЩ – ТЕОРІЯ ДЕТЕРМІНІСТСЬКОГО ХАОСУ. РОЗДУМИ НА ПРИКЛАДІ ТАК ЗВАНОЇ ПОМАРАНЧЕВОЇ РЕВОЛЮЦІЇ

Прогнозувати події в суспільстві, згідно з різними точками зору, досить важко. Це пояснюється тим, що в сутності цих явищ закладений сильний та багатосторонній зв'язок з іншими суспільними подіями, можливо навіть фізичними чи біологічними. Темою публікації є аналіз вибраних проблем, які впливають на прогнозування суспільних явищ. У статті обговорюється проблема так званого детерміністського хаосу, риси якого можна знайти хоча б і в Помаранчевій Революції. Розуміння правдивості може допомогти в прогнозуванні подібних явищ.

Ключові слова: детерміністський хаос, Помаранчева Революція.

Прогнозировать события в обществе, согласно разным точкам зрения, довольно трудно. Это объясняется тем, что в сути этих явлений заложена сильная и многосторонняя связь с другими общественными событиями, может быть даже физическими или биологическими. Темой публикации есть анализ выбранных проблем, которые влияют на прогнозирование общественных событий. В статье затронута проблема так называемого детерминистического хаоса, черты которого можно найти хотя бы в Оранжевой Революции. Понимание правдивости может помочь в прогнозировании подобных явлений.

Ключевые слова: детерминистический хаос, Оранжевая Революция.

The problems of the forecasting social phenomena – deterministic chaos theory reflections on the example of the so-called Orange Revolution. The forecasting of the social phenomena can in many ways be difficult. The reason is that it is the nature of these phenomena to be closely and multilaterally linked with physical, biological, and other social phenomena. The content of the publication is an analysis of selected issues that affect the prediction of social phenomena. The work addresses, among other things, the problem of the so-called deterministic chaos, whose features can also be found in social phenomena such as the Orange Revolution. Understanding factors, that govern chaos, can be helpful in predicting such phenomena.

Key words: deterministic chaos, Orange Revolution.

Вступлення. Серьезной проблемой для исследователей со сферы общественных наук есть не только то, что наступает резкий прирост знаний, и они не в состоянии совладать с огромным количеством фактов и разной информации. Большой проблемой есть то, что многие ситуации, явления и процессы трудно распознать и проанализировать. Это возникает с их сложности, невозможности дедукции относительно целостного образа данного явления или процесса на основе анализа только некоторых «отрывков» или фрагментов и их хаотичности [4, с. 167].

Изложение основного материала. Прогнозирование понимается как предвидение, которое опирается на определённые, вызывающие доверие, данные. В свою очередь прогностика – это наука о

прогнозировании будущего. Целью научного прогнозирования является возможность определения точки (модели) будущего, в её наиболее правдоподобной версии, с уточнением направлений и динамики её развития. Во время прогнозирования стараемся определить условия, в которых будет возможна эволюция анализированного явления. Делая прогнозы с этой целью, нужно учитывать изученные уже зависимости, типы и интенсивность внешних влияний и ожидаемые внутренние изменения в процессе развития явления, которое есть предметом исследований [12, с. 1].

Прогнозы должны исходить с определения ситуации до конкретного времени [7, с. 253]. Диагноз этой ситуации должен быть настолько развёрнут, чтобы определять существующую фазу

этой сменности и предвидеть следующие фазы в будущем. Для научного прогнозирования, которое исполняет практическую функцию, необходим диагноз развития, названный также прогностическим диагнозом. Он основывается на протекании будущего развития определённого процесса или развития на основе этапов частичных диагнозов того времени (типологического, генетического, значения и фазы) и их определений [7, с. 253].

Как правильно подчеркивает К. Стрийский, прогнозирование общественных явлений бывает под многими точками зрения усложнённым. Это возникает от того, что в природе этих явлений лежит сильная и многосторонняя связь с другими не только общественными явлениями, но также и физическими или биологическими. От этого возникают суждения о процессах общественных явлений в будущем как о задании сложном, ведь в отличие от физических явлений, опирающихся на сильные права, они зависимы от многих факторов с разной степенью стабильности. К этому следует добавить тот факт, что в каждом общественном явлении довольно редко существует возможность проведения экспериментов. Это всё делает слабой основу предвидения процесса общественных явлений в будущем. Ведь в этом случае сам прогноз составляет общественное явление, которое вместе с другими может влиять на прогнозирование разнообразными способами [9, с. 30-31].

Прогнозирование общественных явлений (в глобальном масштабе) усложняют (ограничивают), а именно:

- качественный характер прав общественных наук (сформулированный на высоком уровне обобщённости);
- эффект Эдипа – предвидение вызывает действие, которое подгоняет предвиденный эффект;
- синдроматический характер общественных явлений – явления, которые мы исследуем, выступают в определённых целостностях, часто неоднородных. Человек и его поведение, будучи предметом исследования, является существом био-психо-социо-культурным. Значит, его поведением руководствуют гены, мозг и воспитание (культура). Предпосылкой прогнозов должны быть права разных наук – антропологии, психологии, социологии, философии;

– развитой характер общественной реальности – реальность, в которой мы живём, радикально изменяется. Действия требуют проверки общих знаний о новой информации, относящейся к новым эпохам. Общие знания не будут выгодными, если не будут нести в себе новую информацию. Новые знания должны включать в себя конкретные исторические факты, чтобы иметь возможность сделать прогноз [17; 6, с. 175-188].

К этой последней проблеме идеально подходит сентенция, сказанная в давние времена Гераклитом с Эфеса: «Panta rhei», что значит – «всё плывёт». Невозможно войти два раза в одну и ту же реку. Единственным стабильным явлением в мире есть изменение. Изменяется окружение, в котором

живут люди, функционируют фирмы и проводится политика правительства и региональная политика. Все эти изменения приводят к тому, что условия, в которых принимаются решения (особенно стратегические), становятся всё более усложнёнными и их тяжело предвидеть. Растёт динамика изменений, а тем самым степень трудности приспособления к ним. Желание узнать будущие явления и поиски потенциальных шансов постоянно сопровождает профессиональную и личную активность человека. Чтобы успокоить эти желания, люди должны разработать результативные методы исследований в будущем, чтобы наилучшим образом подготовиться к неизвестному будущему [1, с. 7].

Как показывает З. Сариуш-Вольски, механизм прогнозирования будущего основывается на познании и ассоциации существенных, с точки зрения предмета прогнозирования, прошлых действий и существующих между ними связей (тип и сила причинно-результативных связей), подведения итогов исполнения (или нет) определённых будущих действий. Механизм прогнозирования можно показать таким простым примером. Скажем, что мы дошли до глубокой широкой реки и хотим с сухими ногами перейти на следующий берег, но не видно мост. Однако знаем, что можем это сделать с помощью лодки (поправка: лодка – движение по реке). И, собственно, к счастью, мы её нашли в ближайших зарослях (познание реальности). На основании этих предпосылок мы можем за короткое время очутиться на другом берегу. Однако, если наша информация о лодке не была бы достаточной, то есть мы не знали бы, что лодка протекает, то наши предвидения были бы неверными. В результате мы бы могли выйти совсем в другом месте, чем хотели [11]. Прогнозирование общественных явлений или их развития указывает на динамичный характер событий в обществе, то есть не только лодка есть проблемой. Проблемой есть то, что мы не знаем, существует ли другой берег реки.

А. Сепковский указывает, что немного специалистов по прогнозированию признают правоту Л. Захера, для которого необходимым есть обобщение элементов группы действий, нерациональных и случайных элементов, катастроф, случаев, наблюдение за миром линейным способом, долговременных явлений и процессов, потому что это есть одно из самых важных препятствий в прогнозировании. Согласно с теоретиками, это не просто, но мы можем как-то выйти из положения, используя теорию хаоса, теорию катастроф или fuzzy logic. Но это требует междисциплинарных исследований, тесного сотрудничества специалистов, но при условии открытости для других наук, что возможно в институтах, которые занимаются только предикцией, на чем многократно акцентировали внимание исследователи Комитета Прогнозирования Польши в XXI веке [8, с. 67].

Здесь появилась теория хаоса, которая, казалось, больше связана с точными или гуманитарными науками. Теория хаоса занимается предметами,

которые упорядочены, но способом усложнённым и непредвиденным. Теория хаоса исследует, однако, так называемый детерминистический хаос, то есть такой, в котором всё ещё обязывают права причины. Речь идёт тут об укладах настолько усложнённых, что невозможно их детально описать. Такой уклад имеет две черты. Во-первых, он может действовать локально непредвиденным способом. Во-вторых, в этой непредвиденности может появиться порядок высшего ряда. Для М. Темпчика теория хаоса может быть выяснением и для процессов, которые проявляются в мире людей: порядком, рождённым из хаоса, может быть даже рынок. Каждый закладывает свой бизнес стихийно, то есть с надеждой, что попадёт, но появляются тенденции, с которых создаётся порядок. Социалистические экономисты были предубеждены, что если людям не сказать, что они создают, как и зачем, то всё распадётся. Тем временем оказывается, что экономика развивается, её элементы упорядочены. Каждый как будто действует хаотично, все гонятся за прибылью, но в тоже время появляется такой гармоничный уклад, как экономика Японии или США [10].

Потом появляется вопрос, могут ли хаотичные (спонтанные) процессы (как например революции) контролироваться или ими можно руководить? Не входя в детали относительно понятий «революция», «бархатная революция», «революция», можно увидеть, что эти процессы идут снизу и берут форму спонтанного (то есть хаотичного, неупорядоченного) общественного движения. Так ли есть в реальности? Можем это увидеть на примере событий в Украине несколько лет назад.

31 октября 2004 года в Украине был первый тур выборов Президента. Второй тур был запланирован на 21 ноября 2004 года. Выборы были событием года в Украине, вокруг которого разгоралась политическая активность, внимание и энергия широких кругов общества. За выборами в Украине наблюдало международное сообщество. От их возможности со стандартами демократии зависела не только легитимизация власти нового Президента Украины, но и возможности сотрудничества с Европейским Союзом и с НАТО. В дальнейшей перспективе ход выборов имел влияние на геополитический выбор, который Украина сделает в ходе ближайших лет. Значительная роль в выборах в Украине принадлежала российскому фактору, который поддерживал кандидатуру премьера Виктора Януковича. Его возможная победа могла быть использована как проигрыш Запада [16].

Первый тур выборов президента не был урегулирован: В. Янукович и В. Ющенко получили одинаковую поддержку на уровне 40 % голосов и должны были бороться 21 ноября во втором туре выборов. Участие избирателей было высоким (почти 75 %), хотя часть избирателей не могла голосовать из-за ошибок в списках избирателей. Выборы прошли спокойно, по их окончании не возникло нарушений общественного

порядка. Эта кампания и выборы характеризовались небывалой общественной мобилизацией. Однако международные обозреватели оценили выборы негативно [14]. Ход второго тура выборов президента (каждый из выборных штабов обратился в суд с несколькими тысячами заявлений) и оглашение победителем В. Януковича привели к массовым демонстрациям жителей Украины. Массовая мирная акция протеста, которая хотела оглашения Президентом Украины В. Ющенко (хотя и не в соответствии с Конституцией), привела к неконтролируемому развитию событий. Политическим решением проблемы могло быть принятие власти В. Ющенко [15]. Событие, названное Оранжевой Революцией (следует подчеркнуть – без крови), привело 26 декабря 2004 года к повторению второго тура выборов президента, в результате которого Президентом Украины стал В. Ющенко [3, с. 87-110].

В реальности ли это общественное событие было спонтанным или, скорее всего, кто-то выступал режиссером, контролировавшим хаос? В Киеве в огромной нестабильной толпе действовали хорошо организованные молодёжные бригады. Толпа была нестабильной, но они были организованы. В соответствующий момент бригады начали действовать таким образом, что нестабильная толпа реагировала так, как они хотели [10].

Стоит в этом месте вспомнить, что бархатные революции, которые произошли в ряде стран из социалистического лагеря СССР перед 1989 годом, были революцией эпохи е-СМИ. В этом случае вместо типичных для классических революционных выступлений ограблений магазинов и уличных заворушек мы могли наблюдать «вживую» за политическим спектаклем, транслированным СМИ. Эти события напоминали нам своего рода reality show, а в своём медиальном пространстве были информационной последовательностью «явления CNN». Бархатные революции были политическими переворотами, характерными для XXI века – эпохи информационного общества со всеми его последствиями. Вместо революционного авангарда, говоря языком ленинской номенклатуры, появилась центровая сетевая организация. Вместо беспардонных уличных боёв с элементами внутренней войны была кампания в СМИ. Не было обстреливания офисов власти, что есть частым явлением во время революции. Вместо этого мы наблюдали использование элементов психологической войны: высмеивание руководства и «деморализация» подчинённых и приверженцев противника способом проведения диалога. Или же высылка на «первую линию фронта» девушек с цветами в руках, которые во время холодов, с помощью чая и теплой еды, с улыбкой должны были переубедить силовиков, скрытых за щитами, в верности своим идеалам. Явление бархатных революций показало также новые тенденции в международной политике – использование специализированных агентств public relations, которые с помощью рекламных действий поддерживают методы молодёжных революционных движений, используют широкие возможности социо-

техники передачи информации: от классического PR до агрессивной чёрной пропаганды. Практика бархатных революций показала, что возле фондов, которые происходят с конкретных источников, заинтересованных сменой власти, разных неправительственных организаций, тысячи молодых людей, которые создают персональную базу бархатных переворотов, важным фактором для их предводительства являются специализированные агентства public relations [13]. Нужно помнить, что не смотря на то, что они напоминали хаотичные действия, в действительности имели характер детерминистического хаоса. Зная, какие цели имеет организация и каких лидеров, можно предвидеть направление их развития.

Выводы. Беря во внимание вышеуказанный синдроматический характер предмета науки о

политике, важно указать, что политолог должен использовать исследовательские методы с разных сфер [2, с. 9-32]. Он должен быть открыт на интердисциплинарность и не бояться методик, которые, с первого взгляда (как, например, теория хаоса), не принадлежат к гуманитарным наукам. Только тогда человек, который делает прогнозы, сможет быть более уверенным в постижении неизвестного. Ассоциируется с этим мысль М. Каку, который считает, что предвидение будущего – это задание не для одного человека. Область человеческих знаний тогда не очень широка. Большинство прогнозов, относительно науки была ошибочной только потому, что показывала лишь индивидуальную точку зрения своих создателей [5, с. 9].

ЛИТЕРАТУРА

1. Borodako K. Foresight w zarządzaniu strategicznym / K. Borodako. – Warszawa, 2009. – S. 150.
2. Chodubski A. O metodologicznym podejściu do przewidywania w polityce / A. Chodubski, E. Ponczek, A. Sepkowski // Przyszłość i polityka. Nadzieje i strachy zbiorowe przełomu tysiącleci. – Toruń, 2008. – 257 s.
3. Donaj Ł. Prognozowanie w warunkach chaosu informacyjnego. Przykład «Pomarańczowej Rewolucji» / Ł. Donaj, E. Ponczek, A. Sepkowski // Przyszłość i polityka. Nadzieje i strachy zbiorowe przełomu tysiącleci. – Toruń, 2008. – 257 s.
4. Gwiazda A. Ambivalentne podejście do badań w naukach politycznych / A. Gwiazda, red. Z. Blok // Czym jest teoria w politologii? – Warszawa, 2011. – 286 s.
5. Kaku M. Wizje. Czyli jak nauka zmienia świat w XXI wieku / M. Kaku. – Warszawa, 2010. – 543 s.
6. Karwat M. Syndromatyczny charakter przedmiotu nauki o polityce / M. Karwat, K. Wojtaszczyk, A. Mirska // Demokratyczna Polska w globalizującym się świecie. I Ogólnopolski Kongres Politologii. Warszawa 22-24.09.2009. – Warszawa, – 270 s.
7. Kukułka J. Teoria stosunków międzynarodowych / J. Kukułka. – Warszawa, 2000. – 343 s.
8. Sepkowski A. Człowiek a przyszłość / A. Sepkowski. – Toruń. – 2005. – 300 s.
9. Stryjski K. Prognozowanie i symulacje międzynarodowe / K. Stryjski. – Łódź, 2004. – 94 s.
10. Rozmowa z prof. Michałem Tempczykiem, Chaotyczna harmonia świata. O teorii chaosu, demonie Laplace’a, kobiecie jako układzie niestabilnym i Bogu, który nie gra w kości, przeprowadzona przez S. Mizerskiego // Niezbędnik Inteligenta, dodatek do Polityka. – 2005. – № 11.
11. Sarjusz Wolski Z. Skutki przelotu motyla nad Szanghajem / Z. Sarkusz-Wolski // Unia@Polska. Niezależny magazyn europejski. – 2005. – № 7/8 (122–123).
12. Stryjski K. Prognozy i symulacje międzynarodowe / K. Stryjski // Studia Międzynarodowe. Zeszyty Naukowe WSSM w Łodzi. – 2003. – № 1. – C. 1–6.
13. Formicki T. Aksamitne rewolucje – zastosowanie socjotechniki walki informacyjnej i działań psychologicznych w praktyce cz. I [El. source] / Formicki T. – Mode of access : <http://www.geopolityka.org>.
14. Olszański T. Pierwsza tura wyborów prezydenckich na Ukrainie [El. source] / Olszański T. – Mode of access : <http://www.osw.waw.pl>.
15. Olszański T. Po wyborach prezydenckich na Ukrainie – masowy protest przeciw «reżimowi» [El. source] / T. Olszański. – Mode of access : <http://www.osw.waw.pl>.
16. Wołoski P. Wybory prezydenckie na Ukrainie [El. source] / P. Wołoski, A. Górka, T. Olszański. – Mode of access : <http://www.osw.waw.pl>.
17. Materials about forecasting made available by M. Solak. in Author's possession.

Рецензенти: **Кальний Ю. Г.** – д.держ.упр., с.н.с;
Сорока С. В. – к.політ.н., доцент.

© Донай Л., 2012

Дата надходження статті до редколегії 21.05.2012 р.

ДОНАЙ Лукаш (Łukasz Donaj) – кандидат політичних наук, доцент факультету політичних наук та журналістики Познанського державного університету ім. Адама Міцкевича (Польща), кафедра міжнародних відносин.

THE ELECTION SILENCE IN POLAND. CONTROVERSIES OVER THE LEGITIMACY OF ELECTION SILENCE IN THE INTERNET AGE (SELECTED ISSUES)

Сьогодні, у добу швидкого розвитку нових технологій, демократія піддається багатьом змінам. Інформаційні та комунікативні технології мають великий вплив на демократичні інституції. Впливають також на так званий «час тиші» перед виборами, який у Польщі є обов'язковим перед кожними виборами. Це дає можливість виборцям у спокійних, вільних від агітації умовах переосмислити і прийняти рішення щодо виборів. Основною ціллю статті є відповідь на питання про необхідність застосування «часу тиші» перед виборами в епоху Інтернету. У тексті наводяться приклади порушень «передвиборчої тиші» в Польщі.

Ключові слова: «час тиші» перед виборами, Інтернет, агітаційна кампанія.

Сегодня, в эпоху быстрого развития новых технологий, демократия поддается многим изменениям. Информационные и коммуникативные технологии имеют большое влияние на демократические институты. Влияют они и на так называемое «время тишины» перед выборами, которое есть обязательным перед каждым выборами. Основной целью статьи есть поиск ответа на вопрос о необходимости использования «времени тишины» перед выборами в эпоху Интернета. В тексте приведены примеры нарушений «предвыборной тишины» в Польше.

Ключевые слова: «предвыборная тишина», Интернет, агитационная кампания.

Today – in the age of the rapid development of new technologies – the democracy has been changing. Information and Communication Technologies impact the democratic institutions to a great extent. They influence also on the so called – election silence, that is functioning in Poland before every election. The idea of election silence is to provide voters with a peaceful, free from political agitation, conditions to consider and make final decision on elections. The main aim of this article is to answer the questions about the sense of election silence in the Internet era. Examples of violations of election silence used in the text are related to the Polish elections.

Key words: election silence, Internet, agitation campaign.

Introduction. The role of Information and Communication Technologies (ICT) is constantly growing. Modern technologies find their applications in all aspects of modern human life, and also as tools for exercising democratic power.

Today – in the age of the rapid development of new technologies – the democracy has been changing. Information and Communication Technologies impact the democratic institutions to a great extent. The evidence for this is the emergence of the term «electronic democracy» [1, p. 19] (e-democracy) in political science literature. A number of scholars endorse the view that ICTs such as the Internet, can stimulate systematic improvement of democracy in young democracies and rapid democratization in regions of the world where democracy has not been adopted yet.

[2, p. 3]. What's more, in developed democracies, parliaments use information and communication technologies (ICTs) to modernize decision processes and to communicate with the electorate and the world. Without any doubt one may state that «recently, both developing and developed countries have promoted the use of ICTs in democratic processes because they enhance the free flow of information, ideas and knowledge» [4, p. 312]. Politicians in many states treat tools of modern technologies as a solutions for improving democracy, decision-making processes and as a panacea for the low participation rate in popular elections. It seems that the political actors themselves are curious about the applications of ICT and they have already appreciated benefits of the new techniques that facilitate their political duties,

responsibilities and relations with voters. Additionally, parliaments, governments and subordinate offices have changed and they are still changing the way how they function by informing society and communicating with people through new channels. The reason for this is the fact that the «ICTs have changed the way information is gathered, stored, processed and disseminated» [4, p. 312]. Also, the electorate seems to be taking greater notice of the benefits drawn from the application of ICT – particularly during the election campaigns and during the popular votes.

In many contemporary democracies one of the very important aspect of popular votes is election silence. Election silence, sometimes also called pre-election silence (electoral silence, campaign silence) is a specific legal time, which usually begins just before the voting day and ends at the end of voting [5, p. 20]. In practice it is a ban on political campaigning prior to a presidential, parliamentary and local election or referendum. In many countries it is understood as a restriction of freedom of speech. This is a reason why election silence is considered unconstitutional in many Western democracies. Election silence is, however, quite common in young democracies. The political agitation in the internet is also forbidden during the election silence. Thus, in the context of the subject matter of this text, there appears a question relating to the legitimacy of the operation of silence in a situation where on the Internet, e.g. on Polish-language web pages located on foreign servers, electoral campaigning can be carried out and foreign portals can announce election surveys results. That is why the main aim of this article is to answer the questions about the sense of election silence in the era of new media (especially the Internet) and about the violations of election silence in the Internet. The motivation to focus on this topic was the appearance of both: a large number of media reports on political agitation in the Internet and doubts about the continuing sense of functioning of the election silence. Some examples from Polish political campaigns will be used in this text.

Election silence. The essence of election silence is to give voters a peaceful (free from political agitation) conditions to consider and make final decision on elections. Election silence has been introduced in order to allow voters for appropriate, that is quiet, without trying to influence them by individual electoral committees, conditions to decide on election. Voters should evaluate calmly the political offer, give it a careful consideration, rethink their decision in conditions which are free of electioneering. The assumption of election silence is to provide a chance for reflection and deliberation on whom to vote in the election.

An election silence serves in some countries as a special time given to allow a «cooling-off» period for voters. As it was emphasized – during this time no active campaigning is allowed, but usually informing about the opinion polls is also banned. The silence is generally legally enforced, though in some countries it is just a «gentlemen's agreement» between leading parties or a «this is how it has always been done»

agreement, between parties, to guide them in terms of how they can and should campaign [6].

Indeed, it is very interesting that, due to the phenomenon's lack of observation in English-speaking countries, there does not exist any phrase commonly used in English to describe this silence. This device is however used in many of the world's democracies «in order to balance out the campaigning and maintain a free voting environment» [6].

However, in many countries, the election campaign does not last until the «last moment», that is, until the day of voting. Similarly as in Poland, they adopted the solution of election silence, during which it is prohibited to carry out any agitation in favor of competing political forces [7, p. 185]. Election silences are observed in the following countries: Bosnia and Herzegovina [8], Croatia [9], France [10; 11], Hungary [12], Italy [13], Serbia [14], Macedonia [15], Poland [16], Russia [17], Singapore [18], Spain [19].

What's more, in various countries a different period of election silence has been introduced. In Bulgaria [20], Slovenia [21; 22], Hungary [12], Croatia [9], Russia [17] and Albania [23] – as in Poland – the election silence starts 24 hours before polling day. In some countries (Czech Republic [24], Slovakia [25], Romania [7, p. 185]) the period of election silence was statutorily extended and begins 48 hours before the vote.

It should be noted, that one of the first countries, where election silence was introduced after the world war II, was Germany. The incentive to implement such a solution was a bad experience at the beginning of the interwar period [26].

As a result of fact that the prohibition of campaigning just before the vote or on voting day, can be seen as a violation of freedom of expression, in many Western democracies regulations regarding election silence are deemed to be unconstitutional.

Summing up, the election silence is functioning with in many so-called young democracies, where the specific limitation of the political debate just before the elections is justified – it is in fact to prevent the escalation of conflicts between the political actors before and during the voting. One should remember, that in many countries, the electoral silence was established by the law (in special legal acts), but in some countries, e.g. in Sweden, there exists a so-called Gentlemen's agreement between the main political forces, which commits to conduct their campaigns according to specific standards and to refrain from campaigning within a certain time before the election [27]. Very interesting to note is that due to the lack of practice in election silence in Anglo-Saxon countries, the term does not exist in English language, at least, it is not commonly used. The election silence is a completely unknown phenomenon there. According to Mariusz Zawadzki, «if someone tried to impose election silence in America (...) it would raise a general alarm, both on the left and on the right wing, that the person is carrying out an attack on the Sacred First Amendment to the U.S. Constitution, which provides citizens with complete freedom of expression»

[28]. Moreover, in 1992 the Supreme Court in the United States in the case *Burson v. Freeman* ruled that on the day of voting the conduct of electioneering is only prohibited in the polling station and within a walking distance (100 feet) from it [29].

Today, when new technologies develop very rapidly and influence on political life, democracies are prone to different threats related to violating the election silence. It is due to the fact that the election silence functions also in the Internet – it means that no political agitation must be conducted in the cyberspace. But in reality different objects try to impact the electorate and agitate for various politicians, despite the ban. Such actions can not be considered as the official election campaign (because campaigns are run by the election staffs of the candidate), but one can say that the Internet activity of an electioneering (led by individuals) is an attempt to breach the electoral silence.

Election silence in Poland. The election silence is also functioning in Poland. Various forms of prohibition on political agitation were introduced to electoral laws before 1989 and after the turn of the eighties and nineties, for instance in the Act of 7th April 1989 – the Election Law to the Sejm of the Polish People's Republic of the 10. term, for the years 1989-1993, there was an Article 26 that prohibited campaigning at the polling station on Election Day [30].

It needs to be pointed out that since 1st August 2011, a new legal act has been in force in Poland – Act of 5th January 2011 – The Election Code [16]. The law regulates issues related to all types of elections: general elections, presidential elections, local elections and elections to the European Parliament. Previous laws on elections [31-35] were repealed in accordance with Article 10 of the Act on enacting provisions of the law – The Election Code [36].

In Article 107 of the 2011 Election Code, electoral silence was established. It means that from the end of the campaign until the end of voting you cannot conduct election campaigning in forms listed in paragraph 1. In the indicated regulation, the following were prohibited: «the convening of meetings, organizing marches and demonstrations, making speeches, distributing leaflets, as well as running campaigning for candidates and lists of candidates in any different way» [16]. In the following section it was prohibited to do any form of «campaigning at the polling station and in the building where this place is» [16].

It is worth noting that the Polish legislator drew a distinction between the electoral agitation, and election campaign. The latter is a concept of a broader meaning and describes a period in which political parties and voters can, with legal effect, do activities related to, among others: creation of the electoral committees, reporting and registration of candidates, collecting funds for the organization of the electoral agitation, that is, efforts to convince and persuade the voters to vote for a specific list of voters or for any particular candidate [37].

Thus, electoral agitation, called also «the election battle», is understood as a promotion of slogans and inciting the electorate to vote for a particular committee or for a particular person. The Election Code defines the electoral agitation as «public incitement or encouragement, to vote in a certain way or to vote for a particular election committee candidate» [38]. It can be led «from the date of acceptance by a competent authority a notice of the establishment of the electoral committee on principles, in forms and places, specified by regulations in the Code» [38].

Arkadiusz Żukowski points out, that although the terms «electoral agitation» and «election campaigns» are of different meanings, they are often regarded as synonyms [39]. Grzegorz Kruszeń indicates, that these ambiguities regarding definitions of both terms, may cause conflicts of interpretation of these concepts. They can also cause problems in the application of provisions on compliance with election silence [40, p. 186].

In Poland, from the end of the election campaign until the closing of polling stations on a voting day, it is prohibited to run an active electoral agitation. The word «active» at this point is very important as the above-mentioned ban covers activities specified in Article 107 of the Election Code. Electoral committees and candidates do not, however, have the obligation to remove from public places all election materials (billboards, posters, leaflets, etc.) on the day prior to the day of voting. It would rather be technically infeasible. However, according to the standpoint of National Electoral Commission, after the election campaign (that is 24 hours before the election day and on the election day) it is prohibited to move in any vehicle (private or public) with the campaigning materials placed on it. It is understood as an «active» agitation. The user of such a vehicle is required to remove the election materials from the vehicle – both from outside and from the inside.

It is worth mentioning that also places of religious cult are included as those, where agitation is forbidden during the election silence [39, p. 117; 37, p. 123].

According to Article 115 of the Election Code during the electoral silence it is forbidden to give pre-election polls results on the predicted voting behavior and election results to the public and the results of election surveys carried out on the voting day (exit polls [40]). Any person who violates this injunction shall be subject to a fine from 500 thousand to 1 million PLN [41]. This regulation is mainly due to the fact that pre-election polls published just before the voting, can significantly influence the final outcome of the election.

The election silence in the Internet – examples from Poland. The Internet, as the most important tool of the civilization development in the modern world [42, p. 24], contributes to the radical changes in political space. This is evidenced, among others by the emergence of concepts such as electronic democracy (e-democracy) or electronic voting (e-voting). In the context of the subject matter of this text, that is, the electoral silence, there appears a question relating to

the legitimacy of the operation of silence in a situation where on the Internet, e.g. on Polish-language web pages located on foreign servers, electoral campaigning can be carried out and foreign portals can announce election surveys results.

Although such operations may be not an attempt to violate (only to avoid) the election silence [43], they are only examples of possibilities of the impact of election information on the attitudes of the electorate and the final outcome of the vote. In connection with the more and more widespread access to the Internet by Polish society, it is clear that the voters, provided that, they express this desire, can easily find the information that should not be published during the election silence. After all, the essence of the election silence is to provide the voter with a quiet decision making, and this decision should not be burdened with the influence of any publication with election contents. In the era of the Internet, maintaining the election silence seems to be impossible, in any case, certainly very difficult. It is, therefore, worth paying attention to any cases of circumvention of the election silence on the websites.

The application of regulations concerning the election silence in the new media, particularly in the Internet, has been facing great difficulties, especially in recent years related to the dynamic development of information and communication technologies. One of the reasons is the constant progress in the field of social communication techniques which creates innovative, unknown and not-used-before possibilities and methods of influencing views, attitudes and political behavior of voters. In the case of the Internet it should be noted that it gives a scope for abuse in the observance of the election silence, because it is not easy to control by the state bodies the information and expression transmitted and exchanged in the global net, regardless of the time differences and national boundaries. Thus, directives seeking the observance of the election silence seem to be useless [7, p. 186].

It should be noted here that the Election Code does not have electoral regulations that would discuss the question of election silence in the broad sense of the new media. The ban on electioneering and publishing surveys relates to all kinds of media, including online media, which are treated as the press [44]. The National Electoral Commission, however, in one of its documents published in 2010 provided guidelines on how to keep silence: «The ban of campaigning during the so-called election silence also includes any Internet activity. It means that even the information which is of agitation nature but was posted online on before midnight of 18th June 2010 [until the end of the election campaign – M. MK] may stay there. During the election silence, the only information that can be posted on the Internet is such which does not have the nature of campaigning for candidates» [45]. «This fairly terse wording does not exhaust the possibility related to operations violating electoral silence. Examples of emerging opportunities to circumvent the election silence on the Internet are many.

One of the examples of tempering of the election silence may be placing of posts and comments on blogs post [46]. Politicians in many countries around the world appreciated this method of communication with voters and use their blogs to share their views (not only political ones) and comment on, e.g. current (not only) political events in the country and the world. Many of them comment on the election campaigns, pre-election polls and the election itself.

Polish deputies, similarly to their foreign colleagues more and more frequently make use of the «virtual» way of reaching to the voters. Ryszard Czarnecki (PiS – Law and Justice party), for instance, who is a deputy of the European Parliament (MEP), on the day of the parliamentary elections, that is, October 9th, 2011, posted on his blog an entry entitled «The election silence – pure nonsense» with the following content: «Because we have election silence, so not a whisper about the election. Instead of that, I recommend my article on ... the absurdity of the functioning of the election silence, which appeared in the last issue of the weekly «Gazeta Polska». It can be purchased in kiosks and Empik stores even during the election silence, though it contains both advertisements of the candidates for the Sejm, as well as interviews with candidates and political articles which are explicitly of election nature. That shows the absurdity of the election silence» R. Czarnecki's cited record should not be regarded as election agitation, but the fact is that the entry became a reason to make comments on it by the readers of the blog, who during the election silence provided comments on the opinion of the MEP. In one of the comments by slawona@poczta.onet.pl it was even suggested that law is broken on Czarnecki's site [47].

Whereas, it is often difficult to detect if the author runs election propaganda, it is different when it comes to the Internet users' comments on individual politicians' posts. On blog of Leszek Miller, the former Prime Minister of SLD (the Democratic Left Alliance), the entry dated on September 16th, 2011 «Mniej niż zero (Less Than Zero)» during the period of election silence there were comments placed which in an obvious way violated the silence. Just a minute after the end of the election campaign (8th October at 00:01), a surfer named «m» encouraged to vote for the SLD party. «Let everybody on this blog vote for SLD!», Another Internet user «komuch» on the pre-election Saturday at 12:42 placed a comment: «Although there is election silence, it does not apply to commies. Vote only for SLD» [48].

The above cases are just examples of election silence violations on weblogs. It is worth noting, that the blogs' owners have the possibility to block the posting comments function, so in order for their sites not to be a place for any kind of political agitation in the forbidden time, they should block the comment option on their posts for a period of election silence.

In this context, it makes sense to pose a question about the enforcement of sanctions for election silence violations. It should be noted that, while it is relatively easy to catch in the act one or a few people by

identifying the IP address of their computers, hypothetically, if hundreds or thousands of people «got activated» during the election silence typing comments calling for the vote for a particular list, the attempt to bringing them to justice would be extremely difficult and lengthy – almost impossible.

Another example of the election silence violation are conversations in chat rooms or instant messaging such as MSN Messenger or Skype. This is not about online conversations on political preferences and political choices (even encouragement to vote for any particular candidate) among friends, it is about sending agitation materials to a broader group of the Internet users who are not friends. This first activity is not an act of election silence violation, but the latter has to be considered as violation of the electioneering ban. Interestingly, while it would be fairly easy to identify and call to account one person, who would induce to voting for a particular party or candidate, the identification and enforcement of penalties against, for example, several hundred or several thousand Internet users, perhaps would not be difficult, but definitely time consuming.

It should be remembered that the ban on electioneering is in force throughout the country, also on Polish websites (on websites owned by citizens of the Republic of Poland or Polish companies, as well as on Internet portals set on Polish servers). And it is here (the Internet) where problems appear. Whereas the ban on the forums mentioned above is obvious and relatively easy to enforce, it is a bit different with the Websites located on foreign servers. Theoretically, it is possible to upload electioneering content on foreign websites, however, as Krzysztof Lorenc from the National Electoral Office in Warsaw points out: when the «[foreign – M. MK] portal is read in Poland, then the election silence is also in force» [44].

What's more election silence in Poland – although it is valid for the Polish mass media, it does not apply to the foreign media: televisions, radio stations, press ect. That's why it is very easy to find there information on the results of recent election polls, on who is predicted to be a political winner and loser, or on electorate's preferences. If a voter is living abroad and has a access to those information, they have undoubtedly impact on his (or her) attitudes and his (or her) final political choices. Thus, it is reasonable to ask the question about the meaning of election silence for the Polish people entitled to vote who during elections in Poland stay abroad and are going to participate in elections. As they decide on Polish elections – as the rest of the Polish voters – according to the rules – they should have «quiet» conditions to ponder about a political offer and to make a final electoral decision.

But – as noted – they are a subject to the permanent influence of the information provided for instance on the Internet – on various portals or news bulletins. It is significant to present at least some examples of such an impact. On the «Euronews – International News» site, at 0:33 on 8th October 2011, there was placed a text entitled Election campaign ends in Poland, which provided information on recent pre-election

polls, according to which the leading was the Donald Tusk's party PO – Civic Platform (35 % of the respondents' votes), followed by Jarosław Kaczyński's PiS – the Law and Justice – with a 27-percent support, and the third in the ranking Ruch Palikota (Palikot's Movement) with 12,5 % of the vote [49]. On the same day, on the pre-election Saturday at 16:44, on the same site there appeared an article: Polish Voters get a pre-election campaign break copying the survey results from the previous text, but also explaining the nature of election silence, and stating that 20 % of Polish electorate is still undecided as to their decisions [50].

On the German information daily website tagesschau.de, dating October 9th, at 0:07 Ludgar Kazimierz published an article: Premier Tusk rechnet sich gute Chancen aus, in which the journalist noted, that according to TNS OBOP surveys, Liberals have 10 % lead over the Conservatives [51].

Since in many countries of Europe and the whole world the Polish voters have permanent access to election information that constantly appear on the online forums (even during the election silence) it is worth having reflection on the purpose and the meaning of election silence. Voters who reside outside the country and intend to vote abroad (but also those who are in Poland and browse foreign websites), cannot fully experience the election silence, the aim of which is to provide reflection on whom to vote in elections.

It is worth recalling a few more examples of election silence violations, which can be found in social media, which especially in recent years have gained widespread popularity. Examples drawn from the activity of the social media are so interesting, because people make use of them at a convenient time, «at different times of day and week, hence the maintenance of election silence may be particularly difficult in this environment [52, p. 69]. Also the conduct of the election campaign is very difficult to control there.

Although, most of the major internet portals instructed their users on what was not permitted during the election silence, still, as Milada Jędrzyk writes, «witty and ingenious Pole can manage without much of a problem». Having prohibited publishing opinion polls, it was invented, that their results would be hidden in the form of ingredients in the recipe for donuts or written in a vegetable code [53]. Twitter users exchanged information on results of surveys conducted by OBOP encrypting them as prices per kilos of vegetables [54-55].

It should be noted that social media play an increasingly important role as a tool of political communication. In particular, the election campaign conducted in the social media places responsibility on election staff for monitoring the content posted by visitors to the profile of the candidate, and above all, for the observance of election silence by supporters or opponents. Furthermore, «the mixed private-public nature of the social media space makes it difficult to assess whether an individual user's behavior can be classified as a violation of election silence» [52, p. 71-72].

Conclusions. The Internet as a very important channel of political communication today, is used for purposes of agitation, not only by election committees and candidates, but also by voters themselves and what is more, not only during the campaign itself, but also during the pre-election silence.

It is difficult to talk about election silence on the Internet, because it is the media that is virtually impossible to control. The examples used in this article showed that «traditional» rules of campaigning, used for television, radio, or direct campaign cannot be imposed on the Internet. Therefore, the question relating to the meaning of election silence in the time of new media seems to be even more essential.

The arguments supporting the functioning of pre-election silence as a time to reflect in order to make a possibly most objective decision, become less meaningful, since, regardless of the legal restrictions campaign lasts permanently on the Internet (though much less intensely than during the campaign).

Also punishing Internet users for violating election silence seems to be very problematic. While it is fairly easy to identify individuals who violate electioneering ban just before the election or on election day, it would be more problematic (and definitely long lasting) to punish a bigger number of people. Assuming hypothetically that several thousand students from a university or a group of several thousand voters from a municipality lead discussions on support for individual candidates during election silence on the selected online forum or social network and simultaneously encourage to voting for their favorites, there appears a problem in enforcing penalties for undeniable violations of election silence.

One can take action against those few thousand people (identifying their computers), but it would be virtually impossible to identify Internet users who would use computers in so-called Internet cafes. A

situation in which Internet users from abroad would conduct election agitation on the web, would be also complicated.

Both information which promotes election committees and surveys are always within the Internet users' reach. Access to this information is permanent: regardless of whether the survey was published two days before election silence, the day before election silence or a minute before the end of election campaign. As for information on foreign sites, situation is similar; in most cases they provide information about past election polls even on election day, recalling who according to them has a chance of electoral victory.

Thus, answering the question on the usefulness of election silence and validity of its operation, one must admit that, on one hand it can be a useful solution from the voters' perspective, for allowing, in accordance with the idea, a peaceful electoral decision. On the other hand, it should be noted that election Sundays in Poland are quite boring, so voters often are not interested in what is happening in the country, they often forget to vote. It may be due to lack of political information – that is campaign, which is the result of the election silence.

In the face of the rapid development of the ICT – particularly – the Internet, the issue of election silence can be one of those problems that in the coming years will require clarifying and adjusting to the existing realities. It seems that there is a great need that The politicians should rethink the rational argumentation about positive and negative effects of election silence, and above all, realize the extent to which it does not make sense today. This could motivate them to change the provisions (or part of them) relating to the functioning of election silence, which is difficult to maintain primarily on the Internet.

LITERATURE

1. Hacker K. State that e-democracy represents the use of information and communication technologies (ICTs) and computer mediated communication (CMC) in all kinds of media (e.g. the Internet, interactive broadcasting and digital telephony) for purposes of enhancing political democracy or the participation of citizens in democratic communication; *Digital Democracy: Issues of Theory and Practice* / K. Hacker, J. Dijk. – London, 2000.
2. Ferdinand P. The Internet, Democracy and Democratization / P. Ferdinand. – Frank Cass, London, 2000.
3. Meier R. Late Blooming Societies can be Stimulated by IT / R. Meier // *Futures*. – 2000. – № 32.
4. Kanyo Ch. Promoting E-Democracy and Citizen Participation through ICT Initiatives in Parliament : The Malawi Case / Ch. Kanyo // *E-Parliament and ICT-Based Legislation : Concept, Experiences and Lessons*, ed. Mehmet Zahid Sobaci. – Hardcover, 2012.
5. Michalak B. *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych* / B. Michalak, A. Sokala. – Warszawa, 2010.
6. Campaign silence. The ACE Electoral Knowledge Network [El. source]. – Mode of access : <http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/699408090.12.05.2012>.
7. Kryszew G. *Standardy prawne wolnych wyborów parlamentarnych* / G. Kryszew. – Temida, Białystok, 2007.
8. Election Law of Bosnia and Herzegovina. «Official Gazette» of Bosnia and Herzegovina, 23/01, art. 7.4, [Legislationline.org](http://legislationline.org), OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR Documentation Center [El. source]. – Mode of access : <http://www.legislationline.org/>.
9. Act on the Elections of Representatives to the Croatian Parliament. – Zagreb, 2003. – S. 26.
10. Agencja AFP i zagraniczne media złamały ciszę wyborczą we Francji? Jest śledztwo [El. source]. – Mode of access : <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/>.
11. «Austro-Węgry wycofują się». Szyfrem w ciszę wyborczą [El. source]. – Mode of access : <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate2/austro-wegry-wycofuja-sie-szyfrem-w-cisze-wyborcza.207690.html>.
12. Act C of 1997 on Electoral Procedure [El. source]. – Mode of access : http://www.valasztas.hu/en/ovi/241/241_1_8.html.
13. Włochy : rozpoczęła się cisza wyborcza [El. source]. – Mode of access : <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/wlochy-rozpoczela-sie-cisza-wyborcza,1,4304365,wiadomosc.html>.
14. Election silence begins in Kosovo [El. source]. – Mode of access : http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2010&mm=12&dd=11&nav_id=71447.

15. Electoral Code published in the Official Gazette 40/2006 (Amendments published in the Official Gazette 136/2008, 44/2011 and 51/2011 Corrigenda published in the Official Gazette 148/2008, 155/2008 and 163/2008) [El. source]. – Mode of access : <http://www.legislationline.org/>.
16. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy – Dz.U. 2011, nr 21 poz. 112 – Act of 5th January 2011 – The Election Code // Journal of Laws 31 January. – 2011. – P. 107
17. Federal Law No175-FZ of December 20, 2002 On the Election of Deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, Adopted by the State Duma on November 20, 2002, Approved by the Federation Council on December 11. – 2002. – P. 58; Legislationline.org, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR Documentation Center [El. source]. – Mode of access : <http://www.legislationline.org/>.
18. Dos and Don'ts on Cooling-off and Polling days [El. source]. – Mode of access : http://www.straitstimes.com/GeneralElection/News/Story/STIStory_664764.html.
19. Ley orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del Régimen Electoral General, Texto vigente desde el 29 de enero de 2011, Junta Electoral Central [El. source]. – Mode of access : <http://www.juntaelectoralcentral.es/jelect/normativa/LOREG2011-01-29.pdf>.
20. Presidential Elections Act. Promulgated State Gazette, No 82/04.10.1991; Amended SG No. 98/1991, 44/1996, 59/1998, art. 10; Legislationline.org, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR Documentation Center [El. source]. – Mode of access : <http://www.legislationline.org/>.
21. National Assembly Elections Act. Official Gazette of the Republic of Slovenia. – 2006. – № 109/2006. – P. 5.
22. Elections and Referendum Campaign Act, Official Gazette of the Republic of Slovenia. No. 41/2007, 105/2008) ZVRK . – P. 2; Legislationline.org, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR Documentation Center [El. source]. – Mode of access : <http://www.legislationline.org/>.
23. Republic of Albania. The Assembly, Law no 9087, dated 19.6.2003 amended by the law nr. 9297 dated 21.10.2004 and by the law no. 9341. The Electoral Code of the Republic of Albania. – 2005. – P. 133.
24. Act No. 247, On Elections to the Parliament of the Czech Republic, and on Amendments of Certain Other Acts, September 27, 1995, art. 16; Legislationline.org, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR Documentation Center [El. source]. – Mode of access : <http://www.legislationline.org/>.
25. Act of 18 March 1999 on election of the president of the Slovak Republic, plebiscite, recalling of president and amending of some other acts, as amended by the Act no. 515/2003 Coll., Act no. 167/2008 Coll. and Act no. 445/2008 Coll, art. 15; Act No. 333 in the Collection of Laws Of 13 May 2004 On Elections to the National Council of the Slovak Republic, art. 22; Legislationline.org, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR Documentation Center [El. source]. – Mode of access : <http://www.legislationline.org/>.
26. Kowalczyk P. Czysta wyborcza psuje demokrację? [El. source] / P. Kowalczyk, C. Gryz. – Mode of access : <http://www.rp.pl/arttykul/316207.html>.
27. Campaign silence. The ACE Electoral Knowledge Network [El. source]. – Mode of access : <http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/699408090>.
28. Zawadzki M. W Ameryce o cisy nie słyszeli [El. source] / M. Zawadzki. – Mode of access : <http://wyborcza.pl/2029020,75477,10431487.html>.
29. Burson v. Freeman. 504 U.S. 191 (1992) – Charles W. Burson, Attorney General and Reporter for Tennessee, Petitioner v. Mary Rebecca Freeman Certiorari to the Supreme Court of Tennessee, No. 90-1056, Argued October 8, 1991, Decided May 26, 1992; FindLaw, <http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?court=us&vol=504&invol=191>, 2.11.2011; LII, Legal Information Institute, Cornell University Law School [El. source]. – Mode of access : <http://www.law.cornell.edu/supct/html/90-1056.ZS.html>.
30. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989-1993 // Dz.U. – 1989. – № 19. – Poz. 102. – S. 62.
31. Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej // Dz.U. – 1990. – № 67. – Poz. 398.
32. Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw // Dz.U. – 1998. – № 95.
33. Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej // Dz.U. – 2001. – № 46. – Poz. 499.
34. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta // Dz.U. – 2002. – № 113. – Poz. 984.
35. Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego // Dz.U. – 2004. – № 25. – Poz. 219.
36. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę. – Kodeks wyborczy // Dz.U. – 2011. – № 21. – Poz. 113. – P. 10.
37. Gebethner S. Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej / S. Gebethner. – Warszawa, 2001.
38. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. // Kodeks wyborczy ...P. 105.
39. Żukowski A. System wyborczy do Sejmu i Senatu RP / A. Żukowski. – Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2004.
40. Szreder M. Emocje i prawda wieczoru wyborczego / M. Szreder [El. source]. – Mode of access : <http://www.rp.pl/arttykul/9157,723522.html>.
41. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. // Kodeks wyborczy... P. 500.
42. Castells M. Społeczeństwo sieci / M. Castells. – Warszawa : PWN, 2007.
43. Election silence is only valid on a certain state's territory.
44. Czysta wyborcza na portalu Emito.net, 7.10.2011, Emito.net Polski Portal w Wielkiej Brytanii [El. source]. – Mode of access : http://www.emito.net/wiadomosci/wielka_brytania/czysta_wyborcza_na_portalu_emito_net_1031720.html.
45. Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 18 czerwca 2010 r. w sprawie tzw. «cisy wyborczej», Państwowa Komisja Wyborcza [El. source]. – Mode of access : <http://pkw.gov.pl/wyjasnienia-informacje-i-pisma-okolne-pkw-22827/wyjasnienia-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-18-czerwca-2010-r-w-sprawie-tzw-cisy-wyborczej.htm>.
46. Definicja i rodzaje blogów. Dziennikarstwo internetowe [El. source]. – Mode of access : <http://eredaktor.pl/teoria/definicja-i-rodzaje-blogow/>.
47. Comments on the post : Czysta wyborcza – czysty pure nonsense. Ryszard Czarniecki's Blog [El. source]. – Mode of access : <http://ryszardczarniecki.blog.onet.pl/>.
48. Comments on the post : Mniej niż zero. Leszek Miller. Official political blog [El. source]. – Mode of access : <http://leszek-miller.blog.onet.pl/5219167,435826994,1,200,200,89631350,435826994,6596546,650,forum.html>.
49. Election campaign ends in Poland. Euronews – International News [El. source]. – Mode of access : <http://www.euronews.net/2011/10/08/election-campaigning-ends-in-poland/>.
50. Polish voters get a pre-election campaign break. Euronews – International News [El. source]. – Mode of access : <http://www.euronews.net/2011/10/08/polish-voters-get-a-pre-election-campaign-break>.
51. Premier Tusk rechnet sich gute Chancen aus [El. source]. – Mode of access : <http://www.tagesschau.de/ausland/polen402.html>.

52. Zając J. Kampania w sieci, Instytut Spraw Publicznych / J. Zając ; red. D. Batorski. – Warszawa, 2011. – S. 69.
53. Jędrzyk M. Kod warzywny, czyli cisza wyborcza w Internecie / M. Jędrzyk // Gazeta.pl. [El. source]. – Mode of access : <http://wyborcza.pl/1,76842,10439476>.
54. «POry po 32 zł, a PIStacje po 30», czyli jak na Twitterze omija się ciszę wyborczą // Deser.pl. [El. source]. – Mode of access : <http://deser.pl/deser/1,111858,10438623>.
55. Żarty z ciszy wyborczej w internecie: ziemniaki po 32 zeta // Gazeta.pl. [El. source]. – Mode of access : <http://www.tokfm.pl/Tokfm/2029020,117303,10440644.html>.

Рецензенти: **Багмет М. О.** – д.і.н., професор;
Сорока С. В. – к.політ.н., доцент.

© Мусял-Карг М., 2012

Дата надходження статті до редколегії 21.06.2012 р.

МУСЯЛ-КАРГ Магдалена (Magdalena Musial-Karg) – doctor of political science at Adam Mickiewicz University in Poznań.

ПРОБЛЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПАДКОЄМНОСТІ ВЛАДИ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ У ВИПАДКУ ВАКАНСІЇ НА ЦЬОМУ ПОСТУ (НА ПРИКЛАДІ ПОЛІТИЧНИХ СИСТЕМ БАЛКАНСЬКИХ РЕСПУБЛІК)

Однією з найважливіших особливостей ефективності політичної системи є забезпечення стабільності влади в державі. Предметом статті є проблема забезпечення стабільності влади в 11 Балканських республіках. Автор звертає увагу на функціонування своєрідного механізму делегування главою держави своїх обов'язків на главу парламенту (або на главу однієї з палат).

Ключові слова: глава держави, глава держави *ad interim*, президент *pro tempore*, Балканські республіки.

Одной из самых важных особенностей эффективной политической системы является обеспечение стабильности власти в государстве. Предметом статьи есть проблема обеспечения стабильности власти в 11 Балканских республиках. Автор акцентирует на функционировании своеобразного механизма делегирования главой государства своих обязанностей на председателя парламента (или председателя одной из палат).

Ключевые слова: глава государства, глава государства *ad interim*, президент *pro tempore*, Балканские республики.

*One of the most important features of an effective political system is to ensure stability. Effective political system should protect the state against the lack of government. The subject of this paper is the problem of ensuring continuity in the head of state responsibilities in eleven Balkan republics. The author pays particular attention to the functioning in the region, the transmission mechanism of the head of state responsibilities to the Chairman of the parliament (or the chairman of one of the chambers), as well as in Europe, the only solution is to constitutionalise the vice president as special body set up to perform the duties of *ad interim* head of state.*

Key words: head of state, *ad interim* head of state, president *pro tempore*, Balkan republics.

Introduction. Modern constitutional systems legislators protect their countries from a lack of continuity of power, in particular through appropriate legal mechanisms. Thanks to them, in the case of republics, usually a wide range of head of state powers is passed the appropriate person (s) that perform the powers the head of state until the assumption of office of appointed by the citizens, parliament or other entity, person.

The subject of this article is the problem of ensuring continuity in the exercise of the power head of state in Balkan republics (Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Albania, Croatia, Montenegro, Macedonia, Serbia, Slovenia, Greece and Turkey). The author of this term is understood the person (or group of persons)

who is required to temporarily perform the duties of the head of the country with the prerogatives enjoyed by him, in case the office remains vacant, or when a person who has this office can not perform their duties permanently, and the office is vacant. It is obvious that the continuity in fulfilling the functions of the head of the state is fundamental to the stability of the political system of each country. Extremely interesting issue seem to be widespread in institutions Vice President, whose primary function is to preserve the continuity of this power. Attempting to answer this question will also be the subject of this article.

Legislators in the constitutions describe the course of actions that typically occur when a temporary vacancy in the office of the head of the state (eg, surgery under

general anesthesia), permanent vacancy in the office (eg, death, renunciation of the office), or the lack of assumption of office (eg, denial of the presidential oath.)

At the outset it should be emphasized that all the constitutions of the republics of Europe foresee a situation in which the head of state is unable to perform the duties imposed on it (them) by the constitution. Noteworthy is that almost all the fundamental laws place the rules on the head of state duties during the vacancy or temporary inability to perform its functions in the chapter regulating the systemic position of head of state at the end of this chapter (after determining how to embrace the power by the person / people holding the Presidency, and after its competence). Exceptions to this rule include Polish Constitution (which puts rules on performance of the duties before the head of state regulations concerning the competence of the President) and the Slovenian constitution (in the order selection, the head of state duties, the powers of the president).

Actually (legal status on 20.07.2011), almost all the constitutions of the republics of Europe are distinguished by two separate modes, which cause the transfer functions of head of state by an authority: temporary inability to perform the office of head of state, and the permanent evacuation of the office (Romania). Such distinctions do not apply the Slovak constitution. An overwhelming number of fundamental laws distinguishes these two modes in a very limited way (including Macedonian and Greek constitutions).

Although one should not forget also about the constitutional records, which equate with political and legal consequences of the two modes (Macedonia).

The first mode is activated in the event of a temporary obstacle that hinders the person holding the office of head of state to exercise its functions. Then defined in the Constitution a person shall perform the duties the head of state until the resignation of obstacles and re-acquisition of the presidential duties by a person previously selected in the standard procedure defined constitutionally. You can specify different terms used in relation to such situations: temporary inability to perform the functions or the office appears to be vacant (Albania), as well as temporary inability to exercise his duties due to absence, illness or the use of annual leave (Croatia).

In the case of Greece, the legislator lists the cause of temporary and permanent vacancy in the office head of state, indicating that if the President of the Republic stay abroad for more than 10 days, his death, resignation from office, lodge a motion or any other obstacle President of the Chamber of Deputies fills the head of state. In the next paragraph indicates that after 30 days of the vacancy, on whether it comes to permanent vacancy in the office, and as a result of the new presidential elections, the parliament decided by a majority of three fifths of its members. Parliament is convened, even in the event of early dissolution of the Chamber of Deputies [5, p. 34 ust. 2].

Table 1

Selected cases of head of state duties in the republics, in which ad interim presidency belongs to the Speaker or the chairman of parliament

COUNTRY	PERIOD OF PERFORMANCE THE DUTIES OF HEAD OF STATE	SOME CASES OF PERFORMANCE OF THE DUTIES OF HEAD OF STATE
Albania	24.07.1997	=> President of the Assembly Skënder Gjinushi performing duties of head of state (president Sali Berisha resigned from office)
Croatia	10.12.1999-2.02.2000	=> President of Sabor Vlatko Pavletić performing duties of head of state (due to the worsening state of health of President Franjo Tuđman and the subsequent death)
	2-18.02.2000	=> President of Sabor Zlatko Tomčić performing duties of head of state (because of the choice of a new speaker of parliament after the death of President Franjo Tuđman)
Montenegro	25.11.2002-19.05.2003	=> President of Assembly Filip Vujanović performing duties of head of state (due to the resignation of President Milo Đukanović)
	19-22.05.2003	=> Deputy Speakers of the Assembly Rifat Rastoder and Dragan Kujović performed together duties of head of state (after the speaker of parliament has resigned)
Greece	10-30.05.1985	=> President of the Chamber of Deputies Ioannis Alevras performing duties of head of state (due to the resignation of President Konstantinos Karamanlis)
Macedonia	19.11.1999-15.12.1999	=> President of the Assembly Savo Klimowski performing duties of head of state (President Kiro Gligorov following the attack he suffered blindness in one eye)
	26.02.2004-12.05.2004	=> President of the Assembly Lupczo Jordanowski performing duties of head of state (President Boris Trajkowski killed in plane crash)
Turkey	17.04-16.05.1993	=> President of the Grand National Assembly of Turkey Hüsamettin Cindoruk performing duties of head of state (President Turgut Özal died while in office)

Source: own.

Croatian Constitution further distinguishes the long disability status, but it seems that this mode should be classified to the mode specified by the author as a mode of temporary incapacity. The Constitution provides that in case the President of the Republic is prevented from discharging his/her duties for a longer period as a result of illness or incapacity and, in particular, if he/she is incapable of making the decision to entrust somebody to discharge his/her duties on a temporary basis, the Speaker of the Parliament shall assume the office of President *pro tempore* of the Republic pursuant to the decision of the Constitutional Court. [7, p. 97 par. 2]. A similar procedure is in the Polish constitution. The constitution also provides for the Estonian state, which distinguishes permanent incapacity to perform the duties of President (it is resolved by Supreme Court) and the temporary inability to exercise the function.

The second mode is activated when there is a permanent obstacle, as a result of which has come to fill the office, but because of the need to maintain certain procedures, it is not possible on the same day, in which there was a vacant office. For a period of vacancy in the office of presidential prerogative to adopt the newly-elected, his duties are performed by a person referred to in the Constitution (or person). In this mode, in principle, there is no possibility that the head of state took the person who is in this mode, the left the office. Most indicated in statutes main reasons are: the death of President in the course of the mandate of the Head of State; removal from office as a result of impeachment procedures; waiver of the office, resignation, recognizing that health makes it impossible to hold office permanently.

Noteworthy are the situations in which legislators seek to identify all possible causes for the permanent vacancy in the office of President. This creates a closed folder. That solution is used, among others, by Lithuanian legislator, which only indicates the death, resignation, removal from office on impeachment procedure and the recognition by the parliament president for health permanently prevents him from performing the duties. What's more, one can not identify provisions that indicate that the assignment of duties of the President of the Republic in other cases (...) is not possible [3, p. 89 par. 4].

However, the majority of states causes the directory as an open, probably assuming that the lawmaker can not foresee all the events in the future. Latvian Constitution provides that if the head of state is outside the state or if there are other obstacles to the exercise of its duties, Chairman of the parliament of the duties of President of the State [2, p. 52].

Republics with collegial head of state. The collegial head of state is an institution in Europe occurring in the three republics: Bosnia-Herzegovina, Switzerland and San Marino. This form of head of state has its justification mainly geographical and historical [12]. The Bosnian-Herzegovinian federation that body is a three-man Presidency of Bosnia and Herzegovina, the Swiss Federal Council of seven, in San Marino

two Captains-Regents. It should be noted that none of these three countries the constitution does not provide for the institution performing duties of head of state, which is probably due to the adoption by the constitutional premise that to collegiality of this body is not necessary to further determination of the body which could take over the powers of head of state, at least temporarily.

Constitutions provide for the possibility of cooptation members of the Head of State, in a situation where because of the death or resignation to the emergence of a vacancy occurred. The composition of the Bosnian-Herzegovinian federation head of state shall be filled by general election [6, p. 5 par. 1]. If there was a vacancy in the office before the end of term, to fill a vacancy is entitled Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina.

Republic, which Speaker of the Parliament takes over the duties of head of state. The most common solution used by European legislators is to identify the speaker of parliament as the one who will be required to perform the duties of head of state when he will not be able to perform. This solution adopted constitutions of the thirteen republics of Europe: Albania, Croatia, Montenegro, Estonia, Greece, Latvia, Lithuania, Macedonia, Moldova, Portugal, Serbia, Turkey and Hungary. In the case of the republics of bicameral parliaments representing most of the arrangements granted the President the upper house of parliament. For these countries should include Romania. Duties of the head of state given to president of the lower house of parliament, are only in two countries: Slovenia and Poland.

In the case of Albania, the procedure for taking over the head of state powers in the event of vacancy in the office of President has significantly changed in 1998 in relation to the constitution of 1991. According to the constitution of 1993, its powers passed into the hands of the President of the People's Assembly Presidium and the parliament was obliged to carry out immediate election of a new head of state. The Constitution excluded from the authority of the head of state performing duties of several presidential prerogatives, such as the use of the legislative veto, appointment and dismissal of Prime Minister and other members of the Council of Ministers, the dissolution of Parliament before the end of the term, as well as the so-called issue. of individual decrees, decrees of a normative nature and decisions [4, p. 30].

The Albanian Basic Law equates situations of temporary inability to hold office and the state of vacancy in the office head of state. Then, Chairman of the Assembly shall assume office and exercise its powers. If the President can not exercise his office by more than 60 days, the Assembly by a qualified majority 2/3 majority of all members decided to refer the matter to the Constitutional Court, which ultimately confirmed by the fact of incapacity. In case of inability to confirm the fact, the office of President remains vacant and the election of a new President begins within 10 days of confirmation of disability [1, p. 91]. The Constitution

does not provide for the powers who would cover the head of state, if it would not be able to Albanian parliament chairman.

In Croatia, there are three modes of transition responsibilities of head of state as chairman of the parliament. According to the first mode, for temporary incapacity to hold office (reasons cited by the constitution are: the absence of the president, illness and holidays), the president may delegate the exercise of the President of Parliament. When no longer be an obstacle president may decide to return the functions of head of state to President of the Republic. The Constitution sets out here for two reasons: the inability to exercise presidential powers (in particular, when the president is unable to take the decision to transfer duties of head of state), and disease [7, p. 96].

The second mode provides long inability to hold office. In this mode to take over duties of head of state also acquires President of the Sabor (Parliament of Croatia), but only after consent of the Constitutional Court which shall take the appropriate resolution at the request of the government.

The last, third mode, provides a situation in which the office of President becomes permanently vacant (the Constitution lists the following reasons: death, resignation submitted to the Chairman of the Constitutional Court, the cause of preventing the president took office to act (rule on the Constitutional Court), deprivation of the office of head of state as a result of the procedure by way of constitutional responsibility – impeachment). The Constitution of Croatia provides that the new head of state elections must be held within 60 days from the date of taking over the duties of the chairman of parliament [7, p. 96]. In addition, the Basic Law requires the countersignature of the Prime Minister of acquiring all of its acts.

Constitution of Montenegro (1992) provided two options for taking over the duties of the head of the state. If the office of president remained vacant, the head of state performing duties of the chairman of parliament, and when the Assembly was dissolved, the obligation to exercise presidential prerogatives rested in the hands of the Prime Minister. The Constitution adopted in 2007 excluded the head of government of the possibility of entrusting the exercise of presidential power required to perform duties of a head of state only the President of Parliament (regardless of the cause of the obstacles in the exercise of presidential functions) [10, p. 99].

The Macedonian constitution states that in case of death, resignation, absence of permanent duties or in case of termination of the mandate, the office of head of state is exercised by the President of the Assembly until the new president's inauguration. Any decision on the necessity of the transfer rule on presidential prerogatives.

The new Serbian constitution (of 2006) allows to perform the duties of head of state only for a maximum of 3 months. At the same time demands on to hold a presidential election so that it took place not later than 3 months after the incapacity of the president.

The Slovenian Constitution has a very clear distinction between two modes of performance of the duties of the head of the state. According to the first mode, the Chairman of the National Assembly temporarily perform the duties of President of the Republic during any absence. Also in the case of the permanent cessation of absence, death, resignation or otherwise, the chairman of the National Assembly is required to temporarily perform the functions of President of the Republic until the election of a new head of state. In this case, the new president's election must be held no later than fifteen days after the end of the previous president's term.

The Vice President in the Bulgarian political system. Should also highlight the republic, in which the constitutions provide for the special function of the central authorities primarily responsible (and in most cases – only) for carrying out the duties of head of state when the person to that established by constitutional provisions is not able to perform. This solution provides for example the Irish constitution, which provides a special function of the college is responsible for carrying out the duties of head of state. In turn, the Bulgarian political system works, popular in the countries of the western hemisphere, the institution of the Vice President.

According to the Bulgarian constitution, vice-president assists to head of state to assist in the performance of his duties [9, p. 92. par. 2]. Furthermore, assume the powers of President in four cases: resignation submitted to the Constitutional Court, a permanent inability to perform the duties of the presidential caused severe illness (including the rules of the Constitutional Court), removal from office on impeachment procedure, and in case of death of the president. The Constitution transmits powers of the president (but only with his consent) to Vice President: appointment and dismissal of civil servants; granting citizenship and asylum, as well as the right of grace [9, p. 104]. The Basic Law provides that if the person elected to the office of Vice President of performing duties of head of state, would be unable to perform his office, the powers of head of state passed into the hands of the speaker of parliament, until you select the president and his deputy [9, p. 104]. What is worth mentioning, early emptying the office of the Vice President does not mean resignation of the head of state or supplementary election [11].

Restrictions on powers of performing duties of head of state. Most of the constitutional head of state power levels to those enjoyed by the president pro tempore. This is probably the will to bring to stabilize the situation in the country in which there was an unplanned interruption of the continuity of power. These solutions are used such fundamental laws of Moldova, Macedonia, Latvia, Turkey, Germany, Finland, Belarus, Slovenia, Italy, Montenegro, Austria, Slovakia, Czech Republic, Malta, Iceland, Bulgaria and Iceland.

Some constitutions indicate a small catalog of presidential powers, which the person performing the duties of head of state can not execute. The most frequently used is the inability to ban the dissolution

of parliament. This solution provides for the constitution of Romania and Greece. However, the Constitution provides that if there had been no election of the president, performing duties of head of state can announce early parliamentary elections [5, p. 34 par. 1].

Another limitation is prohibition in referendums management. This, in turn, the solution also provides fundamental laws of Romania and Greece. Moreover, the constitution: Romanian - directing the proclamation to the Parliament. The Serbian constitution indicates the obligation of the person performing the duties of head of state required to outsource the presidential election so that they held no later than 3 months after the onset of the incapacity of the president [8, p. 120 par. 3].

The system is also protected against excessive gain power in the hands of the representative legislature (as chairman of the parliament) and executive (president). This is mainly possible due to the suspension of membership rights and/or the speaker of parliament (or one of its chambers, where we deal with bicameralism). An example of such a solution may be the Macedonian political system, where the constitution allows you to attend a performing duties

of head of state in the session of parliament, but without the right to make decisions. While President of the Assembly to replace the functions exercised by the President of the Republic, he participates in the work of the Assembly without the right to make decisions.

The line of presidential «succession». Only nine Constitution of the European republics indicate who has the competence of the person performing duties of head of state if the person named in the constitution is not able to cover their obligations (see Table 2).

The Greek Constitution provides that the replacement head of state performing duties shall first Speaker of the House of Representatives the previous parliamentary term, and in second place – the government, which exercises the powers of head of state collectively. Also, French legislator admitted the performance of duties of head of state to the government, in the absence of ability to perform this function by the chairman of the Senate. Moldovan constitutional legislator refers in this case, the chairman of the government. The constitution of Finland points to the minister, who holds the office of the Deputy Prime Minister.

Table 2

Presidential «Line of Succession» in the Balkan Republics

COUNTRY	ORGAN ESTABLISHED TO PERFORM THE DUTIES OF HEAD OF STATE IF THE PERSON HOLDING THE OFFICE SPECIFIED IN THE CONSTITUTION OF THE EXERCISE OF THE FUNCTIONS OF THE MAY NOT EXERCISE
Bulgaria	Chairman of the parliament (National Assembly)
Greece	President of the Chamber of Deputies of the previous term, then the government collectively
Romania	President of the lower house of parliament

Source: own.

In Romania, the legislator has adopted a simple solution: when the chairman of the Houses of Parliament is unable to perform the functions performing duties of head of state, then its powers automatically become the president of the second chamber (in Romania, chairman of the Chamber of Deputies). However, in Bulgaria in the case of inability to perform duties of a head of state after the Vice President goes to the president of the unicameral parliament.

Summary. One of the most important tasks of constitution is to ensure the continuity of governance in country. Often legislators writes to set the basic kind of «line of succession», which will be launched in the event of either a permanent vacancy in the office (death, resignation), or a temporary inability to exercise the highest office in the country (severe illness, traveling abroad, resulting in the suspension of prosecution). The most famous example was the adoption of the 25th amendment to the U.S. Constitution in 1967. Sanctioned the custom prevailing there, according to which the head of state after the death of his duties passed to the vice-president. In addition, states that the vice president takes over functions of head of state during a temporary inability to perform the duties of the president [13].

Another interesting theme is the issue of moving the head of state powers in the event of a vacancy in that office. While not subject to doubt that the vast majority of European republics of the first Head of State shall transmit powers in the hands of the chairman of the parliament, it is very interesting to further order of placement of the head of state functions, the first in order the person designated in the constitution is not able to perform the duties imposed on it. In fact, only 9 out of 33 European republics points to another organ.

The legal position in which the line of succession ends with only one organ, seems to be undesirable and dangerous for any political system. It seems that the best legislator secured the Greek political system, where the performing delegated head of state after the speaker of the parliament on the government, which carries out the duties of the president as a body, which certainly protects the system against excessive strengthening of the authority of one person, plus the states in political solutions its political system based on a strong presidential powers (so-called «super-presidential system» or «superpresidentialism»).

Remains questionable, however, even the grant of the presidential prerogatives to the chairman of parliament. Citizens in a way only an indirect have influence of who will be chairman of the parliament

and the executive power will pass into the hands of a representative legislature (which can disrupt the balance), it should be noted that the prime minister is usually elected by the citizens only indirectly.

At the end it should be emphasized that the constitutional arrangements adopted by the Balkan republics legislators intended to provide only temporary presidential duties until election of new head of state. The exceptions to this rule include situations in which the president pro tempore shall exercise the prerogatives of head of state to end presidential term interrupted. This solution works in the Bulgarian political system [14]. Question posed at the beginning of such a rare institution in Europe, Vice President (in the systems of North and South America seems to be the usual functioning of such institutions, if only the state has a republican form of government), it seems to have many answers. Probably one of them is the adoption by the vast majority of European republics legislators parliamentary model in place of the popular presiden-

tialism in the western hemisphere, which is almost inseparable idea of isolating a specific body responsible for replacing the head of state in each case (whether temporary or death for example). Another possible answer may be to economization of the political system: due to the relatively rare cases of temporary inability (and even less frequent permanent) office, the head of state, no need to invoke additional authority responsible only for replacement of the president. This function can be performed equally well by different person, chosen by universal suffrage. It seems to be sensible, that it was a person who not only enjoys high social trust, but the same deputies to the parliament, so it's common in Europe, an indication of the Constitution the president of one of the houses of parliament as an organ responsible for carrying out the duties of head of state in the event of a vacancy. One might therefore ask why head of government has no such permission. The answer seems to be willing legislator not release to the situation of the assembly in one hand full of executive power.

Table 3

Persons performing the duties of President in the event of resignation or death

COUNTRY	PERSON ELECTED OFFICE	ORGAN	PERSON RESPONSIBLE FOR THE PERFORMING THE DUTIES OF HEAD OF STATE
Bosnia and Herzegovina	B. Izetbegović (Bosnian) Ž. Komšić (Croat) N. Radmanović (Serb)	Person (the same nationality as the person who left the presidency), co-opted by the parliament	
Republic of Bulgaria	G. Pyrwonow	Vice-president	A. Marin
Republic of Albania	B. Topi	President of parliament	J. Topalli
Republic of Croatia	I. Josipović		L. Bebić
Republic of Montenegro	F. Vujanović		R. Krivokapić
Republic of Greece	K. Papoulias		P. Petsalnikos
Republic of Macedonia	G. Iwanow		T. Veljanoski
Republic of Serbia	B. Tadić		S. Djukić-Dejanović
Republic of Turkey	A. Gül		C. Çiçek
Romania	T. Bășescu	President of the upper house of parliament	G. Mircea-Dan
Republic of Slovenia	D. Türk	President of the lower house of parliament	P. Gantar

Source: own. As of 17.07.2011.

It seems that the best solution to the problem of continuity of presidential power is to break it to several people gathered in one organ of state. This solution works only in three European republics (San Marino, Switzerland and Bosnia & Herzegovina). In the case of temporary inability to hold office for one person

being a member of collegial head of state, the body can function, in the case of permanent incapacity to be a member of the Presidency, parliaments could appoint his successor. The disadvantage of this approach is, however, a prolonged decision-making.

LITERATURE

1. Kushtetuta e Shqipërisë (Constitution of Albania).
2. Latvijas Republikas Satversme (Constitution of Latvia).
3. Lietuvos Respublikos Konstitucija (Constitution of the Republic of Lithuania).
4. Ligj nr 7491 dt. 29.04.1991 «Për dispozitat kryesore kushtetuese» (Act of 29 April 1991 on the basic constitutional regulations, as amended, the last of March 31, 1993).
5. Σύτταγμα (Constitution of Greece).
6. Ustav Bosne i Hercegovine (Constitution of Bosnia and Herzegovina).
7. Ustav Republike Hrvatske (Constitution of the Republic of Croatia).
8. Ustav Republike Srbije (Constitution of the Republic of Serbia).
9. Конституция на Република България (Constitution of the Republic of Bulgaria).
10. Устав Црне Горе (Constitution of Montenegro).

11. Karp J. Republika Bułgarii / J. Karp, M. Grzybowski ; red. P. Sarnecki // Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich. – Warszawa : Wolters Kluwer Polska, 2007. – 104 s.
12. Łukaszewski M. Kolegialna głowa państwa we współczesnych systemach politycznych / M. Łukaszewski // Środkowoeuropejskie Studia Polityczne. – 2011. – № 1. – S. 133–156.
13. Rodgers P. United States Constitutional Law : An Introduction / P. Rodgers. – Jefferson : McFarland, 2011. – 71–72 s.
14. Uziębło P. Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Bułgarii / P. Uziębło ; red. S. Grabowskiej, R. Grabowskiego // Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich. – Warszawa : Wolters Kluwer Polska, 2007. – 64 s.

Рецензенти: **Кальниш Ю. Г.** – д.держ упр., с.н.с.;
Матяж С. В. – к.держ.упр.

© Лукашевський М., 2012

Дата надходження статті до редколегії 21.06.2012 р.

ЛУКАШЕВСЬКИЙ Марцин – магістр, аспірант на факультеті політичних наук та журналістики Познанського державного університету ім. Адама Міцкевича (Польща).

РЕГИОНАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО УКРАИНЫ И СТРАН ВЫШЕГРАДСКОЙ ГРУППЫ ПОСЛЕ ИХ ВСТУПЛЕНИЯ В ЕС

Країни Вишеградської групи (ВГ) ніколи не провадили спільної політики стосовно України, що пояснюється різною історією, економічним розвитком, традиціями та менталітетом. Україна має спільний кордон із трьома країнами ВГ – Польщею, Словаччиною та Угорщиною. Найбільш ефективно співпраця розвивається з Польщею та Угорщиною. Свого часу Україні відмовлено в членстві в даній організації, хоча вона запрошується як гість на саміти ВГ.

Ключові слова: Вишеградська група, малий прикордонний рух, транскордонна співпраця.

Страны Вышеградской группы (ВГ) никогда не проводили однозначной политики относительно Украины, что объясняется разной историей, экономическим развитием, традициями и менталитетом. Украина граничит с тремя странами ВГ – Польшей, Словакией и Венгрией. Сотрудничество развивается с Польшей и Венгрией. Украине отказано в членстве в этой организации, но она приглашается на саммиты ВГ как гость.

Ключевые слова: Вышеградская группа, малое приграничное движение, трансграничное сотрудничество.

The countries of the Visegrad Group has never held an unambiguous policy towards Ukraine, it appears that the different histories, economic development, traditions and mentality. Ukraine borders with three countries HS – Poland, Slovakia and Hungary. Cooperation is developing with Poland and Hungary. Visegrad Group have been denied in Ukraine's membership, but Ukraine is invited to the summits of the VG.

Key words: Visegrad group, a small border traffic, cross-border cooperation.

Вступление. В 1335 году Вышеградский замок (поместье королей Венгрии) стал местом съезда королей Польши, Чехии и Венгрии, где они решили тесно сотрудничать между собой в вопросах политики и торговли. Вышеградская четверка является неофициальным названием четырех центрально-европейских постсоциалистических стран: Чехии, Венгрии, Польши и Словакии. Вначале группа называлась Вышеградской тройкой, но после распада Чехословакии на две страны – Чехию и Словакию – стала называться четверкой. Название группе придумали в 1991 году во время конференции главы трёх стран: Президент Чехословакии Вацлав Гавел, Премьер Венгрии Юзеф Антал и Президент Польши Лех Валенса. Там же была подписана декларация о сотрудничестве в европейской интеграции.

Сотрудничество Вышеградской группы и Украины началось в декабре 1999 года во время очередного саммита в Словакии. Там была провозглашена поддержка европейской интеграции Украины, развитие добрососедских отношений и регионального сотрудничества. Украина хотела

быть членом этой группы, но не получила единогласной поддержки. Все четыре страны ВГ проводят разную политику относительно Украины, что можно объяснить разным политическим, экономическим потенциалом всех этих стран, их историей.

Страны ВГ стали членами ЕС в 2004 году. Их политика относительно Украины изменилась, стала больше зависеть от ЕС, но они не отказались от регионального и двустороннего сотрудничества: торговли, сотрудничества в сфере энергетики, проектах ЕС – Европейской политики соседства, Восточного партнёрства.

Изложение основного материала. Украина граничит с тремя членами ЕС – общее протяжение границы 800 км, при этом с Польшей – 535 км общей границы, Словакией – 98 км и Венгрией – 140 км. На Украине живёт 156,6 тыс. венгров, 144,1 тыс. поляков, 6,3 тыс. словаков, 5,9 тыс. чехов. Наиболее поляков живёт в Западной и Центральной Украине, словаков и венгров – в Закарпатской области, чехов – на Волыни. В Словакии живёт 11,0 тыс. украинцев, в Польше – 42,0 тыс., в Чехии – 21,2 тыс., в Венгрии –

6,0 тыс. [3]. Следует подчеркнуть, что много украинцев работает в этих странах или имеет карту временного проживания.

Трансграничное сотрудничество играет важную роль в отношениях между этими странами. Ещё в начале 90-х годов Украина присоединилась к европейским регионам, которые создавались на границе с другими европейскими странами. Со странами Вышеградской группы создались два еврорегиона: Карпатский и Буг. Карпатский европейский регион (Польша, Словакия, Украина, Венгрия и Румыния) был создан в феврале 1993 года в Деречине (Венгрия). Министры иностранных дел Польши, Украины и Венгрии подписали Декларацию о сотрудничестве между народами в регионе. Позже к ним присоединились Румыния и Словакия. За время существования региона было воплощено много совместных проектов, как, например, проект сотрудничества в вопросах наводнений в Закарпатской области, который функционирует в рамках межправительственных соглашений между Украиной, Венгрией, Словакией и Румынией. В 2000 году в рамках программы TESIS был выигран грант в сумме 3,5 млн евро на реконструкцию приграничного перехода «Тиса» и 1,5 млн евро на развитие малого и среднего бизнеса [1, с. 123].

Еврорегион Буг (Беларусь, Польша и Украина) был создан в сентябре 1995 года. Договор о сотрудничестве был подписан в сентябре 1995 года в Луцке (Украина). Этот еврорегион имеет стратегическое значение для развития контактов жителей ЕС и его восточных соседей. Через него проходят важные международные трассы с Западной Европы в Минск и Москву, Луцк и Киев, Львов и Одессу. В рамках сотрудничества было реализовано много проектов. Благодаря финансам с программ TESIS и TWINING были реконструированы граничные переходы Рава-Русская/Гребенное и Ягодин/Дорогуск. Бюджет проекта Рава-Русская/Гребенное стоил более 10 млн евро. Для сравнения: перед реконструкцией пропускные возможности были около 400 пассажиров, 1400 автомобилей и 120 грузовых автомобилей ежедневно, а теперь это – 10000 человек, 1400 автомобилей, 250 грузовых автомобилей и 100 автобусов. Также были построены новые помещения и внедрены новые информационные технологии для охраны границы. Бюджет Ягодин/Дорогуск был поменьше – почти 3 млн евро [13].

Развитие этих регионов даёт Украине возможности использования европейского интеграционного потенциала. Цель создания европейских регионов: организация и координация совместных действий, сотрудничество в экономической, научной, экологической сферах и сфере образования, поддержка проектов относительно инфраструктуры в приграничных районах, развитие контактов между гражданами.

Слабостями еврорегионов есть то, что в евро-регионы вошли области слаборазвитые, которые традиционно были периферийными. Разница в таможенной системе и законах, налоговых и иных законодательных актах между Украиной и ЕС, низкое

финансирование приграничных регионов с украинской стороны и другие факторы имеют негативное влияние на развитие трансграничных регионов.

В декабре 2007 года страны ВГ присоединились к Шенгенской зоне – зоне без контроля на внутренних границах ЕС. Украины была обеспокоена влиянием этого расширения на её политическую и экономическую жизнь. Результатами этого события стало уменьшение интенсивности движения через границу (в основном в первом периоде) и общественно-экономические трудности в приграничных регионах. Следует подчеркнуть, что каждая страна ВГ проводит свою визовую политику относительно Украины – лояльную или жёсткую.

Важное место в трансграничном сотрудничестве занимает малое приграничное движение. Наиболее лояльной страной по отношению к украинским гражданам оказалась Венгрия, которая сразу же в 2007 году решила вопрос о передвижении граждан Украины, которые живут в приграничных регионах. Польша и Словакия завершили это только в 2009 году. Гражданину Украины, который живёт в приграничной зоне, надо собрать пакет необходимых документов, заплатить 20 евро. Такое разрешение выдается, в основном, на год. Наиболее разрешений на приграничное движение выдала Венгрия. По словам посла Украины в Словакии Олега Гаваши, эта страна выдала разрешение каждому 19-му, Польша – каждому 22-му, Словакия – каждому 400-му из тех, кто имеет право на такое разрешение в зоне 50-ти км [11]. Получить разрешение на приграничное движение имеют право 400 тыс. жителей Закарпатской области, но на практике всё намного сложнее. Консульство Словацкой Республики в Ужгороде выдало 1132 разрешения жителям Украины (данные на 01.08.2010). За тот же период Венгрия выдала 62 000 разрешений [6].

Зона малого граничного движения между Украиной и ЕС охватывает пространство, на котором находятся 244 венгерских и 384 украинских населённых пункта (Украина и Венгрия), 299 словацких и 280 украинских населённых пункта (Украина и Словакия), 1822 польских и 1542 украинских населённых пункта (Украина и Польша) [4].

В июне 2011 года Президент Украины встретился с Президентом Словакии Иваном Гашпаровичем. Во время встречи обсуждались вопросы малого приграничного движения и виз, сотрудничество в энергетическом секторе. Был подписан договор о внесении изменений в малое приграничное движение между Украиной и Словакией, согласно которому уменьшилось время рассмотрения документов на визу до 30 дней (а было 60-90), увеличился период пребывания в приграничной зоне с 30 до 90 дней.

Договор о малом приграничном движении между Польшей и Украиной вошёл в жизнь в июле 2009 года. Поляки могут пребывать на территории Украины до 90 дней без визы. Количество тех, кто пересекает границу в рамках малого приграничного движения, с каждым годом растёт, как показывает таблица № 1 [10].

Таблица 1

Малое приграничное движение между Украиной и Польшей, количество человек

	II полугодие 2009 г.	2010 г.	I квартал 2011 г.
С Польши	172 255	1 798 104	608 573
В Польшу	172 591	1 798 307	609 919

Источник: Dane statystyczne Polskiej Straży Granicznej [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal/tresc?WCM_GLOBAL_CONTEXT=pl/serwissg/polskie_formacje_graniczne/zestawienie_statystyczne/.

Было проведено исследование о потраченных деньгах тех, кто пересекает границу Польши со стороны Украины в рамках малого приграничного движения. Приблизительная сумма потраченных денег иностранцев в IV квартале 2009 года составила 63,9 млн злотых, то есть чуть больше 400 злотых на человека. Деньги были потрачены на покупку товаров, в основном непищевых. Анализ данных показывает, что введение малого приграничного движения значительно повлияло на увеличение количества граждан, пересекающих границу, товарооборот и торговлю по обе стороны границы. Количество украинцев, которые двигались в зоне 30 км от польско-украинской границы, увеличилось на 66 % во второй половине 2009 года по сравнению в первой [7, с. 45-46].

Согласно данным польской Стражи Граничной, в 2009 году польско-украинскую границу пересекло 11,6 млн человек. При этом 55,2 % было иностранцев, а только 44,8 % – поляков. Для большинства украинцев выезды в Польшу – это возможность заработать деньги, чтобы как-то содержать семью. Для поляков выезды на Украину менее важны, поскольку не являются выгодными, после вступления Польши в ЕС. Примером может быть граничный пункт в Медике (со стороны Польши) и Шегини (со стороны Польши) с пешим терминалом. Украинцам достаточно перейти границу и сразу через 200 м купить все необходимое, потому что поляки продают это на маленьком стихийном рынке или в супермаркетах, специально организованных для этих целей. Людей, которые занимаются продажей алкоголя и папирос на таких рынках, покупают что-то взамен и возвращаются назад в Украину, называют «муравьями». Потому что это довольно тяжелый труд и ходят они довольно часто так. ЕС ужесточил нормы перевоза алкоголя и табачных изделий. К примеру, на сегодняшнее время можно пронести только 2 пачки сигарет, а перед этим – целый блок. К переходу постоянно ездят маршрутки и автобусы с Перемышля или со Львова. Естественно, технику и строительные материалы можно купить уже в городе, за 12 км от границы. Следует подчеркнуть, что через этот переход в 2009 году могло переходить до 8 тыс. человек в сутки [7, с. 24]. Этот переход довольно популярен также среди тех, кто пересекает границу с целью туризма, потому что можно сэкономить на транспорте.

Среди тех, кто пересекал польско-украинскую границу, доминировали osoby на своём автомобиле: 88,2 % иностранцев и 82,7 % поляков. Пешеходы составляли 8,0 % среди иностранцев и 15,9 %

среди поляков. Очень мало людей пересекало границу поездом – 3,8 % и 1,4 % соответственно [7, с. 23].

С 2008 года количество поляков, пересекающих границу, уменьшилось, украинцев, напротив, увеличилось. Значительный спад со стороны поляков объясняется тем, что с 1 декабря 2008 года вступили в силу новые правила, которые изменили правила переноса акцизных товаров через границу с ЕС. Согласно новым требованиям, уменьшился лимит папирос с 200 до 40 штук (с блока до 2 пачек). Для многих это было ударом по семейным доходам, потому что семьи с обеих сторон границы содержались за счет такой торговли. Со стороны поляков даже были демонстрации, которые ни к чему не привели. Эти нововведения были со стороны Брюсселя [9]. То же самое было введено и на границе с Венгрией и Словакией. Второй значительной причиной было то, что с 2008 года ограничивалось пребывание польских граждан без виз на территории Украины до 90 дней в одном полугодии. Третья причина – резкий рост цен в Украине на продукты питания, бензин и другие товары, которые покупали поляки.

На рис. 1 видно частоту пересечения границы Украины и Польши. Со стороны Украины через границу переходило ежедневно чуть больше 4 % человек от общего количества пересекающих границу, несколько раз в неделю – почти 62,0 %. Со стороны Польши чаще переходят границу несколько раз в месяц – 42,4 % человек.

В 2009 году границу Украины с Польшей пересекали, в основном, для покупок, что подтверждает рис. 2. 90,0 % поляков подтвердило, что их главной целью в Украине были покупки. Украинцы, которые ехали на работу в Польшу, составили всего 7,6 %. Следует подчеркнуть, что работа в Польше есть явлением сезонным, начинается с апреля и заканчивается в сентябре.

Украинцы покупали строительные материалы, бытовая техника, запчасти к транспортным средствам и товары для устройства дома. Для поляков важными были бензин, алкоголь и кондитерские изделия. Наиболее денежных средств было потрачено в зоне 50 км от границы – как со стороны поляков, так и украинцев.

29 марта 2008 года вошло в силу Постановление о Карте Поляка. Тот, кто получил эту Карту, мог получить долговременную визу с возможностью многократного пересечения границы с Польшей. В 2009 году было почти 140 тыс. пересечений украинско-польской границы с Картой Поляка [7, с. 35].

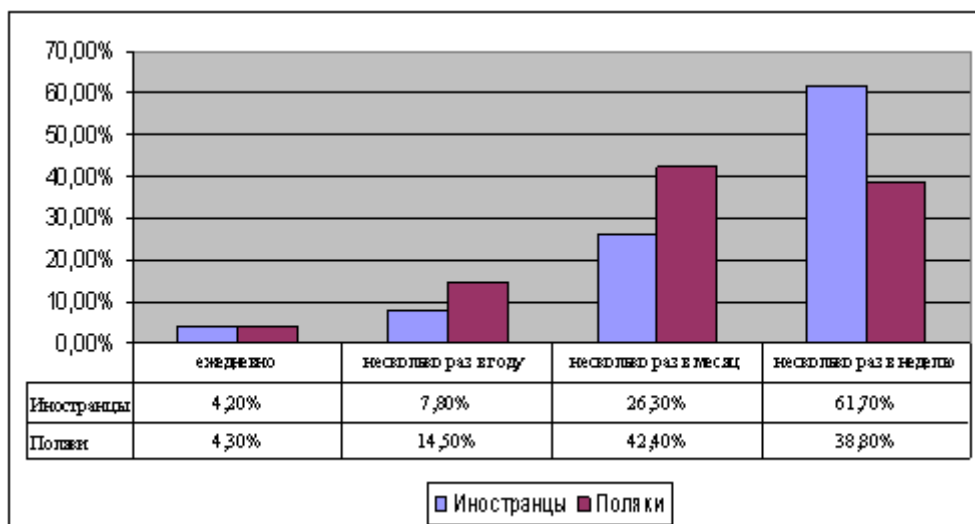


Рис. 1. Структура частоты переходов через границу граждан Украины и Польши в 2009 г., % [7, с. 30]

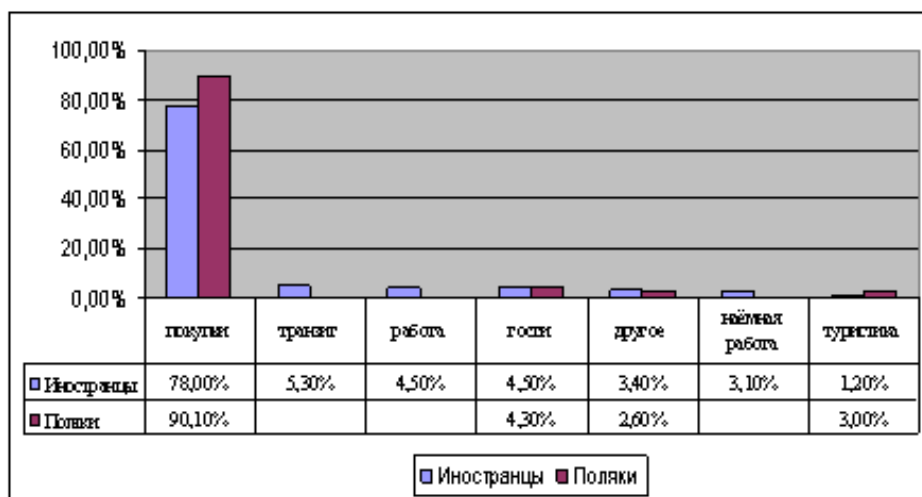


Рис. 2. Структура целей для пересекающих польско-украинскую и украинско-польскую границу граждан в 2009 г. [7, с. 37]

В начале 2000-х годов для граждан Украины венгерского происхождения была предложена Карта Венгра. Вызвала она много дискуссий со стороны, как украинского правительства, так и других стран-соседей. Особы, которые получили Карту Венгра, могли путешествовать по станам Шенгенской зоны, имели уменьшение оплаты за проезд на 90 %, если ехали в гости к родственникам в Венгрии (но не более 2 раза в год), получили право на бесплатную учёбу в учебных заведениях в Венгрии и другое. Получить Карту Венгра не составляло особого труда – нужно было знать венгерский язык, участвовать в венгерских культурно-общественных организациях. Карта была действительна на протяжении 5 лет для взрослого человека и до 18 лет для несовершеннолетних. Тогда была популярна шутка, что Карт Венгра было выдано больше, чем живёт венгров на Закарпатье. С 1 января 2011 года начали выдавать паспорта для венгров, которые жили в Украине, Румынии, Словакии и других странах Европы. За несколько недель в посольства

Венгерской Республики поступило почти 12 тыс. заявок, в том числе, с Украины – 7 тыс. [8].

В начале 90-х годов много украинцев выехало в Чехию в поисках работы. Посольство Украины в Чехии подает такую информацию:

- 135 тыс. граждан Украины получили разрешение на проживание в Чехии на 10 лет и больше, создали чешско-украинские семьи и ассимилировались с чешским обществом;
- согласно данным Министерства внутренних дел Чехии, в стране живёт до 30 тыс. нелегальных мигрантов с Украины;
- Украинские консулаты в Чехии ежегодно регистрируют больше 1000 новорождённых украинских граждан [12].

Важным вопросом в отношениях между Украиной и странами Вышеградской группы есть рабочая миграция. Много украинцев выезжает в соседние страны ЕС для поиска работы: кто легально, а кто нелегально. Трудно подсчитать, сколько украинцев живёт в странах ВГ нелегально. Цифры, которые

подают Министерства внутренних дел стран ВГ, не всегда подтверждены действительностью. Для многих украинцев страны ВГ всего лишь транзит к более богатой Западной Европе. Ведь не секрет, что многие граждане стран ВГ сами выезжают в эти страны для поиска работы и больших заработков.

Важным в отношениях Украины со странами ВГ есть сотрудничество с энергетическим секторе. Вопросы сотрудничества в этой сфере обсуждаются на саммитах ВГ, на которые приглашается представитель Украины. Эти страны являются важными покупателями российского газа: Словакия зависима от российского газа на 100,0 %, Чехия – на 74,0 %, Польша – на 91,0 % и Венгрия – на 90 %. Через территорию Украины и стран ВГ проходит 80 % газа с России и Средней Азии в другие страны ЕС. Это также составляет 40 % импорта газа ЕС [12]. Страны ВГ являются импортёрами украинской электроэнергии и транзитными странами. Главным партнёром «Ukrinterenergo» в

импорте электроэнергии в страны ЕС является венгерская компания «System Consulting».

Политическое, экономическое и региональное сотрудничество Украины наиболее развивается с Польшей, немного меньше – с Венгрией. Польша является главным торговым партнёром в ЕС для Украины. Венгры реализуют свои проекты в Закарпатской области, где проживает венгерское этническое меньшинство. В Украине зарегистрировано 246 предприятий со словацким капиталом, в том числе 137 общих украинско-словацких предприятия (по состоянию на 01.01.2010 г.) [2]. Согласно данным Комитета статистики Украины, Чехия занимает 18 место среди 205 стран-партнёров Украины. Согласно данным чешской статистики, Украина занимает 23 место среди 234 стран-партнёров Чехии.

Украина экспортирует в страны ВГ, как и в ЕС, металлургические и химические товары, сельскохозяйственные продукты, машины и устройства [5].

Таблица 2

Экспорт Украины в страны ВГ, млн дол США

Страны	2004		2006		2010	
	млн дол США	Доля, %	млн дол США	Доля, %	млн дол США	Доля, %
Чехия	299,1	2,72	341,6	2,11	747,9	5,73
Венгрия	807,6	7,34	946,1	5,84	1214,6	9,31
Польша	979,9	8,90	1344,5	8,30	2788,8	21,37
Словакия	398,1	3,62	549,6	3,39	442,6	3,39
ЕС-27	11009,6		16194,6		13051,9	

Источник: Зовнішня торгівля України товарами з країнами ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

В структуре импорта Украины со стран ВГ доминируют товары химической промышленности, сельскохозяйственные продукты, машины и оборудование, бытовые товары. Согласно данным украинской статистики, импорт Украины со стран ВГ превышает экспорт (табл. 1 и 2). Одним из главных импортёров Украины есть Польша, которая имеет почти 10-ю часть торгового оборота

Украины со странами ЕС-27. Наименьшее торговое сотрудничество со Словакией, которая занимает довольно скромные позиции как для страны-соседа. Присоединение стран ВГ к ЕС не произвело к снижению торгового оборота между странами, прослеживается даже тенденция к росту. Спад начался после кризиса 2008 года, но это характерно для всех стран, которые пострадали от кризиса.

Таблица 3

Импорт Украины из стран ВГ, млн дол США

Страны	2004		2006		2010	
	млн дол США	Доля, %	млн дол США	млн дол США	Доля, %	млн дол США
Чехия	430,8	4,51	825,1	6,83	626,2	3,28
Венгрия	471,4	4,94	802,2	6,64	860,1	4,50
Польша	1008,2	10,56	2109,2	17,45	1787,2	9,36
Словакия	243,1	2,55	382,8	3,17	568,2	2,97
ЕС-27	9547,4		12087,9		19101,2	

Источник: Зовнішня торгівля України товарами з країнами ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

Страны Вышеградской группы изменили рынки и переориентировались на торговлю с ЕС ещё перед их членством в ЕС в 2004 году. Общим для всех стран ВГ есть сотрудничество с Украиной в энергетическом секторе, потому что зависимость от российского газа осталась до сих пор. Важным для этих стран является торгово-экономические и политические отношения с Российской Федерацией. Что самое интересное, Украина рассматривается

скорее как страна со сферы влияния России, а не как будущий член ЕС. Наиболее важным партнёром для Украины со стран ВГ является Польша, которая оказывает поддержку во всех переговорах Украины и ЕС. Венгрия оказывает поддержку больше для конкретного региона в Украине – Закарпатской области. Наиболее жесткая политика относительно Украины проводится в Чехии и Словакии.

ЛИТЕРАТУРА

1. Власюк О. С. Україна : стратегічні пріоритети / О. С. Власюк // Аналітичні оцінки. – Київ, 2006. – 600 с.
2. Двосторонні торговельно-економічні відносини між Україною та Словаччою Республікою [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mfa.gov.ua/slovakia/ua/2603.htm>.
3. Diaspora, Ambasada Ukrainy w Rzeczypospolitej Polskiej [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mfa.gov.ua/poland/pl/publication/content/769.htm>.
4. Дозвіл на малий прикордонний рух зі Словаччиною закарпатці чекають 30-90 днів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakarpatty.net.ua/ukr-news-73827-Dozvil-na-malyi-prykordonnyi-ruk-h-zi-Slovachchynoiu-zakarpatti-chekaiut-30-90-dniv>.
5. Зовнішня торгівля України товарами з країнами ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
6. Міжурядова українсько-словацька комісія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakarpad-rada.gov.ua/mizhuryadova-ukrajinsko-slovatska-komisiya/>.
7. Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na granicy polsko-ukraińskiej w 2009 r. – Warszawa-Rzeszów, 2010. – 300 s.
8. Паспорти Угорщини змінюють «посвідчення закордонного угорця», видані 8 р. тому [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mukachevo.tv/UA/News/view/37295>.
9. Polska nie musiała ograniczyć przywozu papierosów [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://forsal.pl/artykuly/98463,polska_nie_musiala_ograniczyc_przywozu_papierosow.html.
10. Polska Straż Graniczna [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.strazgraniczna.pl/wps/portal/tresc?WCM_GLOBAL_CONTEXT=pl/serwis-sg/polskie_formacje_graniczne/zestawienie_statystyczne/.
11. Проблеми українсько-словацьких відносин обговорили на зустрічі у Закарпатській облдержадміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://sites.google.com/site/ukrainianslovakcenter/novosti /problemiukraiensko-slovackihvidnosinobgovorilnazustriciuzakarpatskij oblderzadministracii>.
12. Стан та перспективи співробітництва між Україною та Вишеградською четвіркою [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/september08/2.htm>.
13. Twinning projects – Forecast [El. source]. – Mode of access : http://twinning.com.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=378&Itemid=156&lang=english.
14. Українці в Чеській Республіці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mfa.gov.ua/czechia/ua/1653.htm>.

Рецензенти: **Багмет М. О.** – д.і.н., професор;
Сорока С. В. – к.політ.н., доцент.

© Сидун С., 2012

Дата надходження статті до редколегії 21.06.2012 р.

СИДУН Світлана – магістр економіки, аспірантка III курсу факультету політичних наук та журналістики Познанського державного університету ім. Адама Міцкевича (Польща).

ЛЕГИТИМНОСТЬ ВЛАСТИ В ПОЛЬШЕ

Традиційно під поняттям легітимності влади розуміється підтримка громадянами тих, хто був обраний на виборах і тепер знаходиться при владі. Дуже часто демократія визначається як народне управління або, ширше, як управління більшості. Тепер легітимність влади в демократичних країнах спирається на волю громадян, яка проявляється під час виборів. Виникає питання: чесність та виконання вимог гарантує повну легітимність влади? Спробуємо дізнатись про це на прикладі Польщі.

Ключові слова: легітимність влади в Польщі, вибори в Польщі, явка виборців.

Традиционно под понятием легитимности власти понимается выражение гражданами поддержки тех, кто приходит к власти через общенародные выборы. Очень часто демократия определяется как народное управление или, шире, как управление большинства. Сейчас легитимность власти в демократических странах опирается на волю граждан, которая проявляется в выборах. Возникает вопрос: честность и выполнение правил гарантирует полную легитимность власти? Попробуем это узнать на примере Польши.

Ключевые слова: легитимность власти в Польше, выборы в Польше, явка избирателей.

Traditionally, under the concept of legitimacy of power expression of support is understood citizens that, who at power through national elections. Very often democracy is determined as a folk management or, wider, as a management of majority. Now legitimacy of power in democratic countries leans on will of citizens, which shows up in elections. There is a question: does honesty and implementation of rules guarantee complete legitimacy of power? We will make attempt it to know on the example of Poland.

Key words: legitimacy of power is in Poland, elections in Poland, appearance of electors.

С чего (кого) выбираем. Главным вопросом есть техника и способы селекции кандидатов, на которых могут голосовать избиратели. В Польше предлагать кандидатов на выборы могут избирательные комитеты, созданные политическими партиями или их коалициями, а также избиратели. В последнем случае надо создать избирательный комитет, который будет состоять минимум из 15 человек. Этот комитет должен получить поддержку как минимум 1 тыс. избирателей с данного избирательного округа. В польских условиях это не трудно.

В список кандидатов, который представляет избирательный комитет, надо внести столько фамилий, сколько есть мандатов для выбора в конкретном избирательном округе, однако не более, чем в два раза больше этого количества. Наименьший избирательный округ имеет 7 мандатов, а наибольший – 20. Для представления списка кандидатов комитет должен собрать минимум 5 тыс. подписей поддержки.

В первых полностью демократических выборах в Польше в 1991 году участвовало 111 разных политических группировок, которые создали 85 избирательных комитетов. Закон о выборах не предвидел своевременно каких-то сложностей в

доступности к мандатам. Поэтому и в Сейме, нижней палате парламента, оказалось более 20 разных избирательных комитетов. Раздробление Сейма было так велико, что для создания правительства большинства надо было 6 парламентарных групп.

Такое раздробление политических сил в Сейме привело к нестабильности правительства. После 2 лет Президент Л. Валенса распустил Сейм. Очередные выборы проводились, опираясь на новый закон о выборах. Он внёс ряд дополнительных правил, которые ограничивали доступ в парламент маленьким группам. Послужили этому проходные барьеры на уровне 5 % для одного избирательного комитета и 8 % для избирательных коалиций. Учреждено также 7 % барьер для общепольских списков кандидатов.

Во-вторых, заменено метод пересчёта голосов в мандаты Hare-Niemeyera на систему d'Hondta, более выгодную для больших групп. В-третьих, уменьшено количество избирательных округов, что привело к тому, что с одного избирательного округа можно было выбрать меньшее количество депутатов, чем до того времени. Все те изменения избавили Сейм от меньших политических группировок, то есть тех, кто получил меньшее количество голосов.

В результате использования изменений в законодательстве в Сейме с 1993 года находится не больше, чем шесть политических группировок. Эти тенденции можно посмотреть в табл. 1 и 2.

Кто нами управляет. Использование представленных выше избирательных техник привело к принципиальному изменению уровня легитимности власти. В результате на выборах 1993 года вне Сейма были группы, которые в сумме получили 35 % голосов. Тем самым, более одной третьей избирателей не имели своих представителей в Сейме. Напрашивается вопрос о легитимности

власти. Конечно, можно предложить тезис, что если маленькие группировки не смогли раньше действовать так, чтобы объединить свои силы, то за нежелание сотрудничать заплатили потерей шансов на презентацию в парламенте.

В следующие года количество избирателей, голосовавших за партии, которые не смогли преодолеть проходной барьер, систематически уменьшалось и сейчас составляет всего 4,12 % от всех, кто голосует. Эти данные показывает табл. 3.

Таблица 1

Количество политических группировок в Сенате РП в 1991-2011 гг.

Год выборов	Количество политических группировок (избирательных комитетов) в Сенате	Количество независимых сенаторов
1991	11	7
1993	12	3
1997	5	5
2001	5	2
2005	5	5
2007	2	1
2011	4	3

Таблица 2

Количество избирательных комитетов и явка на выборы в Сейм РП в 1991-2011 гг.

Количество избирательных комитетов	Год выборов						
	1991	1993	1997	2001	2005	2007	2011
участвующих в выборах	85	25	22	14	22	10	11
представляющих общепольских список	29	15	10	9	10	7	8
Тех, кто прошёл в Сейм**	24	6	5	6	6	4	5
Явка в %	43,20	52,08	47,93	46,29	40,57	53,79	48,92

* или от 2001 г. зарегистрированных в более половине избирательных округов

**без избирательных комитетов народных меньшинств

Таблица 3

Поддержка избирателей для группировок, которые не получили мандаты в выборах в Сейм РП в 1993-2011 гг.

Год выборов	Голоса, отданные за группировки, которые не получили мандатов (%)
1993	34,52
1997	12,41
2001	9,35
2005	10,93
2007	4,12
2011	4,12

Очень важным вопросом для определения реальной поддержки избирателей для избираемых есть явка на выборы. В Польше она стоит на низком уровне и только два раза перешла уровень 50 %. Что интересно, явка на президентские выборы есть значительно выше, потому что переходит уровень 60 %. В Польше политическая позиция

президента принадлежит к слабой, он не имеет большого влияния на политику.

Если проследим уровень поддержки избирателями отдельных парламентских групп, то получится, что коалиции, которые находятся при власти, получают поддержку на уровне от 35,81 % до 50,42 % голосов избирателей. Такая поддержка есть низкой или

очень низкой. Если возьмем во внимание ещё другой указатель, а именно реальную поддержку всех, кто имеет право избирать, а также тех, кто не участвовал в выборах, то окажется, что легитимность групп, которые при власти, есть ещё ниже. Это подтверждают данные табл. 4. Они

показывают, что группировки, создающие коалицию, которая выиграла, получили поддержку от 17,85 % голосов в 1993 году до 26,58 % в 2005 году. В обоих примерах явка была, исходя из польских условий, высокой, потому что перешла уровень 50 %.

Таблица 4

**Реальная поддержка для избирательных комитетов,
которые выиграли в выборах в Сейм РП**

Год выборов	Явка на выборах (% граждан, которые имеют право голосовать)	Количество голосов, отданных партии, которая выиграла	Количество голосов, отданных группировкам, которые создают коалицию в парламенте	Реальная поддержка для партии, которая выиграла (% граждан, которые имеют право голосовать)	Реальная поддержка избирателей для коалиции % граждан, которые имеют право голосовать)
1993	52,06	2 815 169	4 939 536	10,17	17,85
1997	47,93	4 427 373	6 176 891	15,58	21,74
2001	46,29	5 342 519	6 511 178	18,19	22,17
2005	40,57	3 185 714	5 473 831	10,54	18,11
2007	53,79	6 701 010	8 138 648	21,89	26,58
2011	48,92	5 629 773	6 831 401	18,30	22,21

Средняя реальная поддержка избирателей для коалиции – 21,44 %.

Обобщая, можно сказать, что в Польше власть находится в группировках, которые в реальности получили поддержку более-менее ¼ всех граждан. Это не та легитимность, которая давала бы тем, кто при власти, сильный мандат.

Значительно лучше представлена проблема легитимности власти, если возьмём во внимание только поддержку, выраженную гражданами, которые участвуют в выборах. Здесь уже вспоминаемые показатели поддержки для властных групп колеблются от 35,81 % в 1993 году до 50,42 % в 2007 году (табл. 5).

Таблица 5

**Поддержка для избирательных комитетов,
которые выиграли в выборах в Сейм РП**

Год выборов	Выигравшая партия (% голосов)	Коалиция, которая при власти вначале срока полномочий (% голосов)	Коалиция, которая при власти вначале срока полномочий (% мандатов)
1993	20,41	35,81	65,90
1997	33,83	47,20	60,30
2001	41,04	50,02	56,09
2005	26,99	46,37*	53,26*
2007	41,51	50,42	52,17
2011	39,18	46,54	51,09

* PiS, LPR, Samoobrona RP

Для улучшения самочувствия тех, кто при власти, можно конечно утверждать, что те, кто не участвует в выборах, уходят на периферию в процессах принятия решений в стране. Но появляется вопрос: можно ли с таким состоянием дел перейти к повестке дня?

Демократическая политическая система состоит не только в создании условий для полностью демократических и честных процедур голосования, но также и в создании условий и поощрений для участия граждан в таких процедурах. Пассивность граждан может пониматься как выражение неприятия процедур или стиля управления в стране.

Может это эффект неверия, потому что каждый индивидуально не есть в состоянии реально повлиять на функционирование политической системы. Поскольку смена отношения избирателей, сомневающих в правильности политического выбора, есть очень трудной, то можно начать действовать так, чтобы заинтересовать участвовать в выборах тех, кого от активного участия в политической жизни удерживает другое понимание этого действия.

С целью удаления препятствий, которые имеют политический или организационный генезис, внедряются процедуры, которые имеют за задание

их удаление или минимизация. Это новые техники и формы участия. Принятый 5 января 2011 года Избирательный кодекс вводит новые возможности, которые упрощают или улучшают процедуры. К ним принадлежат:

- голосование прямой почтовой корреспонденцией;
- голосование через уполномоченного;
- голосование слепыми;
- голосование двухдневное.

Новые формы голосования использовала только небольшая группа избирателей. Голосование прямой почтовой корреспонденцией первый раз использовалось для избирателей, которые были за границей Польши. Этой формой отдачи голоса воспользовалось 17 161 человек. Хотя таких избирательных пакетов отдано почти 23 тыс. (22 951). Такая низкая эффективность (около 75 %) удивляет, ведь избиратели начали раньше приобретать избирательные пакеты. Это свидетельствует о нежелании голосовать даже тогда, когда нужно только выслать письмо.

Голосование через уполномоченных в Польше ограничено. Такую возможность имеют только инвалиды. Их уполномоченными могут быть избиратели, которые живут в той же гмине (районе). Полномочия могут быть подтверждены органом гмины (органом района). Получение таких полномочий процедура сложная и требует много усилий. Поэтому такую возможность можно использовать нечасто. В выборах в 2011 году это право получили почти 12,5 тыс. человек (12 427).

Первый раз в Польше дана возможность отдать голос слепым. В каждой комиссии находились так называемые накладки с информацией, записанной системой Braila, которые делали возможным проголосовать слепым.

Избирательный кодекс предвидит возможность голосовать два дня, но эта возможность порождает дискуссии среди политиков, поэтому она не

используется. Приверженцы такого решения видят в нём шанс на увеличение явки избирателей. Но этот тезис пока не подтверждён на практике. Только референдум вступления Польши в ЕС был двухдневным (7-8 июня 2003 года). Тогда явка была 58,85 % и была наибольшей во всех голосованиях во время процесса системной трансформации, за исключением выборов Президента РП, где и так явка наивысшая.

К сожалению, другие средства не внедрены для тех, кто голосует. В Польше нет:

- голосования прямой почтовой корреспонденцией, как, например, в Германии;
- возможности приезда представителя избирательной комиссии к избирателю с переносной урной для голосования, как, например, в России;
- голосования через Интернет, как, например, в Эстонии.

В действительности проходит работа над приготовлением системы голосования через Интернет, но она сталкивается со многими трудностями, что не указывает на их быстрое завершение. В отличие от многих европейских стран, в Польше интерес к новым технологиям избирания довольно слабый.

Кто и зачем ошибается. В Польше голоса многих избирателей не засчитываются (сравнить с табл. 6). В 1991 году причиной этого стала смена принципов и техники голосования, что привело к большому количеству неправильно отданных голосов. Этот тезис есть верным, потому что в прежних выборах в ПНР и еще в 1989 году использовалась совершенно другая техника голосования. Избиратель вычеркивал фамилии кандидатов, которые не поддерживал. С 1991 года надо на карточке для голосования поставить значок X перед фамилией кандидата, за которого отдаётся голос. Тем самым, с техники негативного голоса перешли к голосу позитивному.

Таблица 6

Количество засчитанных и незасчитанных голосов, отданных в выборах в Сейм РП

Год выборов	Количество граждан, которые имеют право голосовать	Количество отданных голосов (засчитанных и незасчитанных)	Количество не засчитанных голосов	% голосов незасчитанных
1991	27 517 280	11 887 949	669 347	5,63
1993	27 677 302	14 415 486	619 359	4,30
1997	28 409 054	13 616 378	528 147	3,88
2001	29 364 455	13 591 681	541 483	3,99
2005	30 229 031	12 263 640	440 227	3,60
2007	30 615 471	16 495 045	335 532	2,04
2011	30 762 931	15 063 945	680 524	4,52

В очередных выборах до 2007 года просматривается стабильный спад количества неважных голосов. Только теперь в последних выборах в 2011 году количество неважных голосов резко возросло. Можно допустить, что появилась другая причина, чем незнание принципов. Справедливым есть тезис: отдача неважного голоса была выра-

жением протеста против избирательных комитетов и всех кандидатов. В некоторых странах, например в России, предвидится возможность такого голоса, который против всех кандидатов. В избирательной системе, в которой требуется абсолютное большинство или превышение определенного уровня явки на выборы, такого типа решения будут

объективными. Отсутствие такой возможности в Польше может быть компенсировано избирателями, чей голос не засчитывается.

Кто проигрывает. Введение в 1993 году так называемого проходного барьера привело к исключению с состава Сейма политических группировок, которые в итоге получили поддержку почти 35 % избирателей. Тем самым более одной третьей тех, кто голосует, не имеет своей репрезентации в Сейме. Избиратели довольно быстро сориентировались на то, что отдача голоса за группу, которая не имеет шанса преysить 5 % проходной барьер, означает, что голос потрачен зря. Тенденция к ограничению количества голосов, отданных за группировки, которые не проходят в Сейм, довольно заметная. С 2007 года сумма отданных голосов за такие группы не превышает 5 %. Тем самым можем узнать, что наступил процесс стабилизации на польской партийной сцене. Он заключается пока в сформировании только нескольких парламентских группировок. Другие выбираются с участия в парламенте. Расстраивает этот процесс появление новых игроков на поли-

тической сцене. Такой партией является созданная перед последними выборами в парламент – Рух Паликота (Движение Паликота).

Процесс этот имеет ещё одну особенность. Сопутствует ему раздробление наибольших политических партий. Это относится не только к Праву и Справедливости, с которого выделились две политические партии в последнее время: Polska Jest Najważniejsza (Польша является самой важной), которая создавалась ещё перед выборами, и Solidarna Polska (Солидарная Польша). В этом случае разлом наступил сразу после выборов. Примером раздробления Platformy Obywatelskiej (Гражданской Платформы) является Движение Паликота, созданное одним из влиятельных политиков партии.

Сейчас процессы формирования партийной системы в Польше однозначно пока не закончены. Можем и далее надеяться на количественные и качественные изменения. Избирательная система и далее будет иметь принципиальное влияние на тенденции к раздроблению или консолидации политических партий. То, что это увеличит уровень легитимности власти, скорее всего, сомнительно.

Рецензенты: **Багмет М. О.** – д.і.н., професор;
Палагнюк Ю. В. – к.політ.н., доцент.

© Стельмах А., 2012

Дата надходження статті до редколегії 21.06.2012 р.

СТЕЛЬМАХ Анджей (Andrzej Stelmach) – Prof. dr hab., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (Polska).

POLISH «WELFARE STATE» AFTER TRANSFORMATION. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS FOR UKRAINE

Стаття є спробою представлення результатів суспільної трансформації в Польщі з точки зору демонтажу соціалістичної «welfare state». Економічна, суспільна та політична трансформація створила абсолютно нову реальність як у масштабі країни, так і окремих її регіонів та суспільних груп. Аналіз досвіду Польщі може бути предметом зацікавленості в контексті подібних процесів на Україні як для вчених, так і для практиків.

Ключові слова: економіка, суспільна та політична трансформація, «welfare state».

Статья является попыткой представления результатов трансформации в обществе Польши с точки зрения демонтажа социалистического «welfare state». Экономическая, общественная и политическая трансформация создала абсолютно новую реальность как в масштабе страны, так и в отдельных её регионах и общественных группах. Анализ опыта Польши может быть предметом заинтересованности в контексте подобных процессов в Украине как для учёных, так и практиков.

Ключевые слова: экономика, общественная и политическая трансформация, «welfare state».

The article is an attempt to present social effects of the transformation in Poland from the perspective of socialist «welfare state» dismantling. Economic, social and political transformation generated utterly new reality on a national level as well as in its individual regions and social groups. The analysis of Polish experience may be of interest amongst both the academic researchers and practitioners in the context of similar processes occurring in Ukraine.

Key words: economic, social and political transformation, socialist «welfare state».

Introduction. For more than 20 years Poland and its citizens have experienced positive and negative effects of social and political transformations initiated in 1989. The world in Anno Domini 2012 is not functioning in the veil of neoliberal euphoria of free market and continuous economic growth. The European Union is immersed in economic crisis. The societies anxiously look into the future fearing for their sparse jobs.

Considering the situation and Poland's experience in transformation process so far, the attempt to reach conclusions regarding Ukraine is, in the author's opinion, worth the effort. Both the state and its citizens are symbolically half the way that may lead to taking advantage of our previous social and economic practices. Ukraine gained independence in 1991 [1], the first free elections were held later in 1994. The process of approximation with the EU is still pending.

The Nobel Prize winner in Economics, Prof. Oliver Williamson referred to the nature of the current crisis during his appearance in Poland and symbolic birthplace of «Solidarity» – Trójmiasto on 29th September 2011,

saying: « (...) We could have foreseen all of it and we did, but we expected it would settle itself. We were misled by the confidence the market was miraculous, yet standard economic assumptions failed». Further conclusions he draws are clear: «The economy must allow for the attainment of social sciences to much greater extent. Sphere of politics or religion is all that has its influence on societies and transaction-based economy. The knowledge of human nature, human behaviour is of uppermost importance for economic theories we create» [2].

The author of this article drew similar conclusions as early as in 1990s with reference to Poland and social consequences of the transformation, not considering domestic social, economic and cultural factors.

Socio-economic situation before the transformation. Dimension of the socialist «welfare state». The essence of the socialist welfare state consisted in accomplishment of the program of «total welfare state» [3], which type of social policy was labelled by Gosta Esping-Andersen and Ivan Szelenej «state socialism» [4].

In practice, in the Polish conditions, it meant an attempt to effect the idea of collectivistic social order, which was concurrent with the popular desire to guarantee the individual social security. The objectives targeted by the builders of the new system, like the right to work, education, recreation, social insurance, etc, were known and fulfilled by several European states within their «welfare state» system. It was, thus, nothing new; what was new, was the scope of the changes and the radicalism with which they were introduced: they were implemented by such radical means as the agrarian reform or nationalization of industry.

Real socialism created a system of «social accomplishments» with the state taking responsibility for their fulfilment. The idea that the state was intended to be the sole provider of social policies, was consistently implemented throughout the 1950s.

The state provided appropriate institutional instruments and exerted control over socio-economic processes previously occurring in a spontaneous way by defining tasks and directives for participants of these processes; it also appropriated resources necessary to effect these tasks [5].

Individuals were deprived of the initiative and responsibility for the part they played in communal life. They were incorporated into performance of centrally coordinated tasks, they were no longer judged by their actions, but only by their readiness to carry out directives from above.

What accomplishment of state collectivism meant in practical terms, was lightness of being and a right to dis-responsibility. People lived in state-owned flats, bought state-baked bread, used state-run medical system, holiday centres, transportation... The state developed the schooling system, thus fulfilling social promotion aspirations (special privileges for young people of working-class and peasant origin); it also granted substantial material assistance to students (free tuition, stipends, dormitories and halls of residence). For over forty years «social» price-tags were affixed to several commodities: their prices were officially inspected, and their production, particularly of food products, subsidised. The system enslaved, but it also relieved one of his burden.

During the forty years of the system's domination, the society grew accustomed to egalitarianism of life and developed attachment to their «state» jobs. This is where they spent most of their lives; this is also where they fulfilled their leisure- and culture-related needs. The main entity to implement social policies in the times of real socialism were enterprises, and all this was carried out under the patronage of trade unions. The cost of cultural and social activity – company-organised vacation, crèches, medical centres, swimming pools, sports halls, football teams, etc. – formed a part of the overall cost of running an enterprise.

Before 1980, active opposition to the system was the province of small groups of the intelligentsia. Until 1980, the majority of the society accepted socialism and its values, although they were aware of the discrepancies between the ideas and actions taken by the authorities [6].

Among other things, growth of opposition in the society was related to unfavourable phenomena of social nature, a general shortage of commodities and a decline in their quality. This resulted in emergence of a new model of social stratification typical of the socialist society, as well as in breaking the principles of social egalitarianism through operation of the «nomenklatura». This brought a gradual shift of accents from «equality» to «liberty», although the majority of the society maintained their support for key principles of egalitarianism in the area of pay, income and prices [7].

Post-1989 changes in Polish political, economic and social system. 24 August 1989 is a symbolic date in Poland, as it marked the beginning of a system transformation that covered all areas of social, political and economic life. That day, the Polish Parliament appointed a new head of government; it was the first such case in the entire Soviet bloc that the nominee should come from circles other than the Communist party: he was the leader of the opposition. The transformation process meant facing political, social and economic challenges.

The change originated in a series of protests and strikes staged by workers. It stemmed from their demand to improve living and working conditions, as well as to democratise and socialise the state.

«Solidarity» was a social movement joined by organising bonds but first of all by emotional ties. The end and crash of the movement was the fact that the communist system very fast and easy stopped existing – the enemy disappeared. The enemy who made the movement effective and what is more important active. At the moment of taking the office «Solidarity» was not the owner of the essential programme, also social one.

People without any social and administrative experiences appeared at the «headquarters» of the country. Suddenly it turned out to be the movement had no one to have the influence. Many members of the «Solidarity» started to Quarrel among themselves and became founders of quite new and different political parties. There are registered over 300 political parties in Poland at present. Each of them has its own programme and the result is no real, true, convincing one.

System changes in Poland were based on the so-called «Balcerowicz Plan»: a package of economic system reforms, prepared in just 111 days, whose implementation started in 1990. The name comes from the name of the main author of these reforms, the then Deputy Prime Minister and Minister of Finance, Leszek Balcerowicz. Together with a group of experts (incl. Jeffrey Sachs, Prof. Stanislaw Gomulka, Stefan Kawalec and Wojciech Misiąg) he drafted a plan intended to make a shift from the centrally-planned to free-market economy possible.

The plan consisted in ten acts passed by the Polish Parliament (Sejm) in December and signed by President Jaruzelski on 31 December 1989:

1. State Enterprise Financial Management Act, which removed guarantees of existence of large state-run enterprises irrespective of their financial results and

production effectiveness; it made instigating bankruptcy proceedings against unprofitable enterprises possible.

2. Banking Law Act, which made financing the budget deficit by the central bank illegal, and thus made unrestricted issue of money without cover impossible.

3. Credit Act, which – by connecting the rate of interest with the rate of inflation – abolished credit preferences previously enjoyed by state enterprises.

4. Excessive Pay Tax Act, which introduced limits to growth of nominal pay in companies related to actual growth of prices (the so-called «popiwek» tax payable when growth limits were unlawfully exceeded).

5. New Taxation Principles Act, which introduced uniform principles of taxation in all sectors of economy.

6. Foreign Investor Economic Activity Act, which obliged foreign enterprises to sell foreign currency to the state at the rate determined by the central bank; it exempted enterprises with foreign capital from payment of the «popiwek», as well as made transfer of profits abroad possible.

7. Currency Law Act, which introduced internal exchangeability of the zloty, abolished the state's monopoly in foreign trade, and obliged enterprises to sell earned foreign currency to the state.

8. Customs Law Act, which standardized principles of levying customs duty on imported goods in all economic entities.

9. Employment Act, which changed operation principles of job centres.

10. Particular Conditions for Employee Dismissal Act, which provided protection to persons made redundant (particularly in case of group layoffs), guaranteed severance pay, and introduced periodic compensation for the unemployed.

The above acts, the ensuing restrictive policy of the National Bank of Poland. As well as numerous privatisation processes, resulted in a significant reduction of inflation, floating of the zloty, considerable economic growth, and relative stabilization of the economic situation. Proprietary transformations were considered the main direction of system changes in the Polish economy. In July, the Sejm passed State Enterprise Privatisation Act, and on 30 July 1990 established Ministry for Proprietary Transformations [8]. The process of privatisation was initiated, with shares of five major state enterprises put up for sale. This meant that a major restructurisation of the socio-economic system and transition from collectivisation economy to one dominated by private enterprise had got under way [9].

From the point of view of the number of «transformed» enterprises, the most effective method was this of liquidation. On the strength of State Enterprise Privatisation Act, liquidation of 542 of them was initiated [10]. The majority of liquidated companies were construction, industrial and agricultural enterprises. In the 1990s, the number of state enterprises in Poland decreased four-fold [11]. As a result of bankruptcies and liquidation of several state enterprises, as well as job cuts in the surviving ones,

the rate of unemployment after the initial phase of system transformation reached the level of 10 % in 1993. The Balcerowicz Plan is most often criticised for contributing to a significant decline in the living standards of numerous groups of people, in particular employees of unprofitable state companies and collective state farming enterprises (PGRs), and to forming areas of extreme poverty and structural unemployment, which processes have been permanently deepening until today.

Cost of transformation – social stratification.

The social cost of transformation was on the one hand the effect of the size of changes, and accumulation of errors made by subsequent Polish political elites, on the other [12]. From the very beginning, the dominant factor in this complex process was this of time; practical and political determination resulted in individual cost – which on a number of occasions involved whole social groups – not being taken into consideration. As these groups inhabited certain rural areas, in particular regions the stratification became more evident than in others. Structural changes of the economy only deepened the traditional division into the developed areas, i.e. large centres like Warsaw, Poznań, Wrocław, or the western part of Poland, and the underinvested and underdeveloped South and the so-called Eastern Wall [13]

Abandonment by the state of the role of principal guarantor of social security entailed very serious changes, incl. emergence of new, social issues of unemployment and poverty, previously unknown on such a major scale.

Issue of Unemployment. Unemployment in Poland significantly differs from this phenomenon in the countries of Western Europe. The reasons for unemployment in Poland have been mainly related to transformation of the entire economic system and differentiation of the labour market.

The characteristic trait of Polish unemployment was its abrupt emergence; very dynamic, it would soon turn into a mass phenomenon. Another characteristic feature is the fact that impoverishment of the unemployed begins in Poland at a lower level of wealth than in the countries of Western Europe. In Poland, no system of individual insurance against unemployment exists. Poverty of the unemployed is often related to the length of the unemployment period. The unemployed who have lost their entitlement to unemployment benefit become charges of social welfare institutions.

The main reason for unemployment in Poland was the significant drop of production in the public sector. And although activity in the private sector simultaneously grew, it did not compensate for the decrease of production in the public sector. According to statistics, in 1990-1991, the drop of GNP exceeded 18 %, employment level in the public sector fell by 2 million people, while the private sector increased employment by 400 thousand people. These tendencies find confirmation in other data: 85 % of the unemployed had been employed before, of which 65 % worked in the public sector; 46 % of the unemployed were laid off due to liquidation of entire enterprises or particular posts. Of every five liquidated, one new workplace

was created. One can see that the prime reason for growth of unemployment was collapse of production [14].

Close control of nominal pay growth combined with liberation of prices resulted in such profound decrease in demand that part of production output did not find buyers on the domestic market. A decline in real consumption expenditures followed, which was related to a significant drop of real income and real financial resources.

Another factor which adversely influenced demand for domestic production was a significant increase of competitive consumer imports. Besides consumer demand, another element to lower internal demand was a decline in investment. Without a doubt, this was inflation, lack of investment resources in the public sphere due to excessive fiscalism and high interest rate, as well as low level of investment in the private sector, that exerted a negative influence upon the range of investment [15].

Liberalisation of economic life, which broke monopolies and brought competition from world markets, had to be followed by a decline in production output by a technologically backward economy, one that was less attractive in comparison to international competitors. Polish enterprises were unable to meet foreign competition both on the domestic and foreign markets. The theoretically equal chances for domestic and international enterprises, in practice meant discrimination of domestic production, as a considerable part of consumer imports was subsidised. The rate and range of economic liberalisation had a direct influence upon the decline of production. It is believed that the faster and deeper it goes, the faster and deeper the ensuing decline of production. The part of production decline which is related to its low quality, low technical standard and excessive cost, i.e. to its non-competitive character, cannot be easily recreated. A particularly difficult situation on the labour market in Poland was observed in regions where the PGRs were the dominant employment sector, as it was there that rapid and not well thought-out proprietary transformations took place. It was a very specific sector of the economy: in 1989 the PGRs employed 435 thousand people. With families, this accounted for ca. 2 million people who lived in 6 thousand special residential compounds. At the end of 2003, only 78 thousand people remained employed. This resulted in a very high rate of unemployment (over 25 %) in regions where this sector of economy was dominant, as opposed to the national average of 18 % [16]. Particularly high levels of unemployment were (and still are) observed in Warmiŋsko-Mazurskie (27,6 %), Lubuskie (23,8 %) and Zachodniopomorskie (25,5 %) provinces [17].

Data concerning the structure of unemployment is also very alarming. According to 2002 National Census, 60,5 % of the unemployed persons in rural areas were people in the 15-34 age group, 25,7 % had not completed primary education, and 44,8 % only had primary vocational education. Also, the situation related to length of unemployment period was very unfavourable: over 47 % of the unemployed in rural areas were people who remained without employment for a period of

over one year. The situation in the so-called post-PGR housing estates was tragic: unemployment of ca. 40 % affected whole (multi-generation) families; over 30 % of the unemployed persons remained without employment for a period of over 7 years.

Issue of Poverty. Rapid changes after 1989, incl. growing unemployment, led to emergence of the problem of poverty on a scale unknown to the Polish society in the post-war period.

Poverty in Poland is linked to two very important factors of structural nature: on the one hand, Polish agriculture was opened to market economy, which brought impoverishment of the whole community (phenomenon particularly noticeable with former PGR employees); on the other hand, a specific character of urbanisation and industrialisation of the country made structural changes affecting different spheres of the economy be felt particularly strongly on the social level. Both former PGR employees and those of liquidated major industrial enterprises had limited adaptive capacity.

At the beginning of the 1990s, an acute decrease of real income occurred in the society: in 1990, it affected 80 % of households, with 64 % of the society describing their living standards as «bad» or «very bad» [18]. The decline of living standards concerned not only the two groups mentioned above. What is interesting, by the end of the 1990s poverty in rural areas touched mainly former PGR employees and their families; after 1997, a gradual increase of poverty level can be observed among individual farmers.

Without a doubt, growth of poverty with all its consequences was significantly influenced by growth of unemployment level, as well as growth of the cost of living in Poland. Furthermore, research points to other crucial factors:

- large number of children per family;
- low income predominantly from sources other than gainful employment;
- low level of education of the family head;
- residence in rural area or in small town communities suffering from structural unemployment [19].

In 1992, the percentage of the society living at the social minimum level equalled 32 %, in 2000 – 54 %, and in 2003 – 59 % [20]. The percentage of people living below the minimum subsistence level (survival level expenditure) also systematically grew: in 1994, it equalled 6,4 %, in 2002 – 11,1 %, and in 2004 – 12 %.

In 2004, fifteen years after the beginning of the transformation process, assessment (based on application of synthetic index ELSI – Economic Living Standard Index) of people's material situation is very clearly-cut: almost 1/4 (24 %) of the surveyed persons lived at a very low level, 30 % lived at a level described as low or rather low, 37 % qualified for the group of adequate living standards, a small group of 9 % enjoyed good, and only 0,5 % very good living conditions [21].

This translated onto fears and expectations: 34 % of Poles were worried about their material situation, 15 % expressed worries about lowering their previous living standards, while 12 % expressed fear of falling

into poverty. Poles' greatest hopes concerned decrease of unemployment (28 %); smaller ones – improvement of economic situation (only 20 %) [22].

Conclusions and recommendations for Ukraine.

Today, Ukraine does not need to undergo a «shock therapy» in the name of neoliberal ideals, which was the case in Poland as well as in Russia under the rule of Boris Yeltsin [23]. Even the «Godfather» of the transformations, Jeffrey Sachs, publicly deprecates his support for neoliberalism, stating indeed that «(...) My fundamental beliefs have never changed. I am an ardent supporter of the social market economy, while in Europe I might just as well be regarded as a social democrat. (...) Problem of Poland, on the other hand, consisted in the presence of planned economy and the fact, that a market system did not exit. Therefore, I had to act fast, just as Ludwig Erhard while carrying out the monetary reform in 1948. We did not have the luxury of five or ten years (...)» [24].

Ukraine is not nor does it have to fall under time pressure. It can take advantage of experience gained by other states in the region, not necessarily Chile, Argentina or Brazil, where economist educated in Chicago by Milton Friedman implemented his neoliberal experiments under the protection of military dictatorships [25]. They enjoyed «mental comfort» and unparalleled in normal conditions opportunity to disregard public opinion, interests of great international corporations were valued more highly than interests of domestic economy.

Poland, under «pressure» of history, exceptional character of the situation, took every effort to carry out the reforms in compliance with the requirements set by international financial institutions. This was coupled with lack of experience the new elites that originated from «Solidarity» lacked in governing the state. The euphoria related to democracy, breaking up with a long-standing subordination to the USSR, seemed to be the right solution, irrespective of the social and economic consequences.

The elites in modern Ukraine, descending from various political environments have longer experience in independent governance than the beginner groups of Polish politicians. It is easier for them to take sovereign decisions, not being prone to the pressure of time. Especially today, when straightforward comparison, reference too often made by the Western states to such, in their opinion, universal concepts as capitalism; liberalism; free market; liberty; democracy, etc. have turned out slightly outdated nowadays, when the world economic and social triumph is celebrated by such countries as: Chinese People's Republic, Brasil ruled by President Luiz Inácio Lula da Silva, Russia or India.

Errors of transformation in Poland brought consequences connected with underdevelopment of entire regions, as well as bankruptcy of thousands of business entities administered by the state, which had created stabilisation as part of the model referred to in the West as a socialist «welfare state». Social groups linked to huge working places, oriented towards abruptly broken economic relations with the USSR and other Eastern Bloc countries, were exceptional victims of the situation. For the time being, the same goods

were not in demand amongst the consumers in other countries in Europe and worldwide. Neither were they interested in cooperating and purchasing semi-finished products from Poland.

Euphoria of the elites, distrust or even hostile attitude towards Russia excited by part of the elites, led to further reduction of economic contacts. As a result, markets in such sectors as agricultural and food, furniture, household chemistry, machine industry and light industry were lost. The gap previously filled with products from Poland was now taken by companies from the West Europe and Asia. Analogous mistakes do not have to be made by Ukraine. Its willingness to establish social and economic links with the West Europe need not involve breaking or weakening economic relations with Russia.

Poland, in the initial stage of transformations, was regarded as an ideal partner for positive social and economic dialogue with the East. Advantages of the situation were used at the lowest level only, while the roads in Poland are being destroyed by millions of trucks delivering goods to the East. At the same time, we are obliged to pay for raw materials imported from Russia in cash, making the trade deficit deeper and deeper. Unemployment and impoverishment of the entire regions are a logical consequence of this state of affairs. For that reason, more than 2 million young Poles found their jobs in Great Britain, Ireland, Germany, the Netherlands after the accession to the EU. This leads to an increased threat caused by negative demographic balance and ageing of the societies. Ukraine should take all the effort to avoid those mistakes and by all means establish advantageous development conditions in the country, so as to keep the younger generation and not to force them to labour migration.

The areas formerly managed by state agricultural farms (Polish abbreviation: PGR) have functioned as social and economic «deserts», heartlands of unemployment, destitution and social exclusion for decades. No chances were created for the population group in that areas. Privatisation and free market were supposed to be the only alternative [26].

Small, domestic agricultural – food cooperatives and processing plants either fell into decline or were eliminated. Their place was taken by world brands, capital and technologies, thus depriving thousands of their jobs and pauperising entire regions.

Ukraine has an inconceivably better potential here. Historically, it has always been regarded as granary of Europe, it should exploit its opportunities, create domestic sector, give chances to cooperatives and promote its own goods, not only on a vast national market but also internationally.

Following the expansion of capital and large international retail chains in Poland a number of small trade companies went bankrupt, which entailed job losses and deprived many families of earning opportunities.

Ukraine should take notice of negative consequences of the processes in Poland and make efforts to maintain the production as well as domestic brands and retail outlets in domestic hands. It should strive for strengthening internal retail chains, modernising them in a way that will prepare them for possible competition

with foreign companies, when new economic – legal reality allows for their attempt to capture the market.

Lack of domestic capital in Poland has often appeared as an argument. Meanwhile, a substantial part of banking sector was transferred to foreign hands in the initial stage of the transformation. It generates extremely unfavourable situations, for in crisis situation central offices of the institutions decide on the transfer of funds in Poland and cost reductions, which brings for example dismissal of employees. Therefore, Ukraine should by all means endeavour to keep the sector in its hands as much as possible, for it is in the interest of the state and the citizens.

Polish families are the victims of transformation. Closing social infrastructure related to the former jobs resulted in an abrupt and advancing demographic low. Women suffered in this situation exceptionally. At the same time, amongst economically and socially developed European countries are Denmark, the Netherlands, Sweden, Germany. No drastic social cuts in the name of neoliberal ideology of free market occurred there. A state looking towards the future in terms of development must think about generations to come. That is why Ukraine should strive to create advantageous social conditions for young married couples, promote population growth rate, establish its own model of social safety in practice.

Summary. Poland, both the elites and the society, were subject to a great, historical experiment in the last decade of the 20th c. It consisted in retreating from planned economy with strong influence of the state towards neoliberalism and free market rule. Undeniable success that followed, caused a number of mistakes where ordinary citizens were the victims Ukraine may avoid many of them taking a look at Poland and its reforms from the present perspective – learning from its mistakes. The world in 2012 is a totally different reality when compared to what took place in 1989.

After the neoliberal euphoria, the times of crisis and deeper afterthought ensued. The future will show if the knowledge resulting from experience of the others is taken advantage of by the elites and the society of Ukraine. Perhaps, through this experience also the Ukrainian society will build its welfare and stable future, choosing its own reality-based way of steady development. Ukraine's steady development will not have its high price in losses of social dimension because a stronger «partner» will succeed in executing the only rightful way of development. Let's hope it is implemented with a harmonious cooperation of both states and societies, for many aspects in their histories are common, just as was the case in other European societies that resiliently develop today.

LITERATURE

1. Symbolically, Poland was the first country to recognise Ukraine's independence on 2nd December 1991.
2. Marek W. Kapitalizm przetrwa? Nie mamy instytucji, które poradziłyby sobie z kryzysem [El. source] / W. Marek. – Mode of access : http://m.wyborcza.biz/biznes/1,106501,10380965,Kapitalizm_przetrwa___Nie_mamy_instytucji_ktore_poradzilyby.html.
3. The expression is used in Winicjusz Narojek's work, Socjalistyczne «welfare state». – Warszawa : PWN, 1991.
4. See: Gosta Esping-Andersen. «The Comparison of Policy Regimes: An Introduction» and Ivan Szelenyi, «Social Policy under State Socialism: Market Redistribution and Social Inequalities in East European Socialist Societies» / red. Martin Rein // Stagnation and Renewal in Social Policy. – New York, 1987.
5. The existing potential did not secure fulfilment of the demand in the literal sense. The actual ability was determined by the economic efficiency of the socio-economic system of real socialism.
6. See David S. Mason's account of the phenomenon / D. Mason // «Public Opinion in Poland's Transition to Market Democracy», in : Walter D. Connor & Piotr Płoszajski (ed.), Escape from Socialism. The Polish Route. – Warsaw, 1992.
7. State Enterprise Privatisation Act of 13 July 1990 // Journal of Legislation. – 1990. – № 51. – P. 298.
8. Ministry of Proprietary Transformation Establishment Act of 13 July 1990 // Journal of Legislation. – 1990. – № 51. – P. 299.
9. Dąbrowski J. Przebieg procesów prywatyzacyjnych w polskiej gospodarce / J. Dąbrowski, M. Federewicz, A. Levitas. – Gdańsk-Warszawa, 1992. – P. 7–9.
10. Ratyński W. Problemy i dylematy polityki społecznej w Polsce / W. Ratyński. – Warszawa, 2003. – P. 71.
11. Ibid., p. 72.
12. See: Report 220 of February 2004 by Study and Analysis Office of the Parliament of the Polish Republic. As of March 2006; Central Statistical Office data.
13. See: Report by the Chancellery of the Sejm // Ubóstwo w Polsce. – 1992. – № 18.
14. Information 1183 of December 2005 by Study and Analysis Office of the Parliament of the Polish Republic. In Poland, the social minimum level covers fulfilment of such needs as cost of residence, schooling and education, culture, clothing, shoes, medicine, hygienic articles, transportation and communication. Public Opinion Survey Centre, Survey communiqué BS/67/2004 Public Opinion Survey Centre, Survey communiqué BS/19/2004
15. Mikhail Gorbachev who wanted to introduce progressive reforms, based on the model of Nordic social democracy (Sweden, Denmark, Norway) failed to win necessary financial support for his reforms from financial institutions dominated by the West. This led to an extreme pauperization of millions of Russians and to the erection of private financial-economic empires by the so-called Oligarchs.
16. See: Sachs na saksach // Forum. – 2012. – № 17/18. – P. 15.
17. See: Klain N. Doktryna szoku / N. Klain. – Warszawa, 2008.
18. Such mistakes were avoided in Czech Republic, where transformation of this agricultural sector was performed under 20-year long gradual reforms.

Рецензенти: **Ємельянов В. М.** – к.т.н., доцент, державний службовець 1 рангу;
Сорока С. В. – к.політ.н., доцент.

© Новак В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 21.05.2012 р.

НОВАК Войцех (Wojciech Nowiak) – Ph.D. Associate Professor, The Faculty of Political Science and Journalism, Poznań University, Poland.

GLÓWNE ZAGADNIENIA AUDYTU WEWNĘTRZNEGO

У статті автор аналізує розвиток внутрішнього аудиту в контексті еволюції його цілей. Розглядаються основні завдання аудиту та головні принципи функціонування внутрішнього аудиту в державному управлінні Польщі. Зроблено висновок, що найбільш важливою функцією сучасного внутрішнього аудиту є об'єктивна ідентифікація, оцінка та тестування системи внутрішнього контролю.

Ключові слова: внутрішній аудит, фінансовий контроль, державне управління.

W artykule autor analizuje rozwój instytucji audytu wewnętrznego w kontekście ewolucji jego celów. Akcentowane są główne zadania audytu i podstawowe zasady funkcjonowania audytu wewnętrznego w polskiej administracji publicznej. Wynika z tego, że za najistotniejszą funkcję nowoczesnego audytu wewnętrznego uznaje się bezstronną identyfikację, ocenę oraz testowanie systemów kontroli wewnętrznej.

Kluczowe słowa: audyt wewnętrzny, kontrola finansowa, administracja publiczna.

In this article the author analyzes the development of the internal audit institution in the context of the evolution of its aims. Main tasks of the audit and the basic principles of the internal audit function in the Polish government are accented. It follows, that the most important function of modern internal audit is objective identification, evaluation and testing of internal control systems.

Key words: internal audit, financial control, public administration.

Postawienie problemu. Słowo «audyt» pochodzi z języka łacińskiego od słowa *auditus*, które oznacza słyszeć, słuchać, badać, przesłuchiwać [7, s. 43; 11, s. 26]. Natomiast w języku angielskim *audit* jest pojęciem, które oznacza rewidować, sprawdzać lub po prostu rewizja np. ksiąg rachunkowych [3, s. 28].

Początków audytu wewnętrznego można upatrywać już 3500 lat przed naszą erą [16, s. 9]. W starożytnych dokumentach mezopotamskich stosowano swoisty system weryfikacji prowadzonych transakcji. Pierwsze kontrole wewnętrzne wraz z elementami audytu wewnętrznego oraz zasadami podziału odpowiedzialności pochodzą prawdopodobnie również z tego okresu.

Urzednicy Imperium Rzymskiego, pod przysięgą zobowiązywali się do dbałości o majątek państwa, zaś nadzór nad nimi należał do polityków. Rzymianie posiadali wiedzę na temat prowadzenia rachunkowości, lecz nie stworzyli instytucji audytora. K. Winiarska takimi słowami opisuje ówczesną sytuację: «Starożytny Rzym wyznawał «przesłuchiwanie rachunków» (ang. *learning of accounts*). Jeden urzędnik porównywał swoje dokumenty z dokumentami drugiego urzędnika. Taka weryfikacja miała zapobiegać defraudacji pieniędzy przez osoby odpowiedzialne za fundusze. Od «przesłuchiwania rachunków» pochodzi wyraz audyt ... Quaestors (ci, którzy słuchają) kontrolowali rachunki gubernatorów prowincji, sprawdzając, czy nie dokonano oszustw lub nie zużyto funduszy w niewłaściwy sposób» [16, s. 9].

Rozwijająca się we Włoszech w XIII wieku wymiana handlowa stworzyła warunki dla prowadzenia szczegółowej ewidencji transakcji prowadzonej za pomocą systemu podwójnego księgowania (ang. *double-entry book-keeping*). Działanie takie umożliwiło kupcom analizę przepływów pieniężnych pomiędzy dostawcami i odbiorcami oraz pozwalało kontrolować pracowników.

Audyt pełnił tak ważną funkcję, że nawet Krzysztofowi Kolumbowi podczas podróży do Nowego Świata towarzyszył audytor reprezentujący interesy królowej Izabeli.

W średniowiecznej Francji audyt wiązał się z upublicznieniem kont danej organizacji poprzez ich czytanie głośnym głosem. W takiej sytuacji audytorem była osoba zobowiązana do uważanego słuchania w czasie czytania kont, aby później wyrazić niezależną opinię [16, s. 10].

We wstępnej fazie kształtowania się instytucji audytu koncentrował się on na wykrywaniu i zapobieganiu nadużyciu. Wiązało się to z przeprowadzaniem rewizji dokumentów, sprawdzaniu każdej transakcji na podstawie dokumentów źródłowych. Takie podejście wymagało od audytorów nie tylko wyszukiwania nieścisłości i błędów, ale także dużej wiedzy z zakresu księgowości.

Audyt we współczesnej formie datuje się na okres rewolucji przemysłowej w Anglii. Jednostki organizacyjne

zatrudniały księgowych do kontroli swojej dokumentacji finansowej. Ich działanie było czymś więcej niż wspomnianym wcześniej «przesłuchiowaniem dokumentów». Audyt w tym okresie wiązał się z kontrolowaniem zapisów w dokumentacji księgowej z dokumentami źródłowymi.

Kolejnym dynamicznym okresem rozwoju audytu wewnętrznego był okres po pierwszej wojnie światowej, kiedy to miał miejsce rozwój gospodarki amerykańskiej. Liczne spółki upubliczniały audytowane sprawozdania finansowe, choć nie było takiego obowiązku. Inwestorzy, którzy nie do końca ufali optymistycznym informacjom o wynikach finansowych potrzebowali wiarygodnej i niezależnych informacji, które oferował właśnie audyt wewnętrzny.

Zalety audytu dostrzegła także w latach trzydziestych XX wieku Komisja Papierów Wartościowych i Giełd [ang. US Securities and Exchange Commission – SEC] w USA, która wymagała, aby podmioty, które chcą wejść na giełdę, prezentowały zbadane sprawozdania finansowe.

Zaprezentowanie głównych problemów. Rozwój audytu wewnętrznego należy wiązać z rosnącą złożonością stosunków gospodarczych i finansów publicznych. Zwiększona ilość transakcji w organizacji skutkowałą wprost niemożnością kierownictwa do sprawowania właściwej kontroli.

W literaturze przedmiotu wyrażany jest pogląd, że genezy audytu wewnętrznego należy poszukiwać w audycie zewnętrznym [9, s. 452]. Główną funkcją audytu zewnętrznego była ocena ksiąg finansowych, raportów finansowych i innych dokumentów finansowych przy zachowaniu wypracowanych kryteriów obiektywizmu. Odnosząc się zaś do procesu przekształcania audytu zewnętrznego w audyt wewnętrzny za bardzo istotny jego czynnik należy uznać próby stworzenia nowych, efektywniejszych instrumentów zarządzania. Punktem wyjścia dla wspomnianych poszukiwań było stwierdzenie, że każda organizacja nastawiona jest na realizowanie

wyznaczonych celów. Stopień realizacji celów organizacji uzależniony jest zaś między innymi od zwiększenia efektywności zarządzania ryzykiem, właściwego funkcjonowania systemu kontroli oraz stosowania nowoczesnych metod zarządzania. Wszystkie te elementy powinny podlegać systematycznej ocenie i monitorowaniu. W ten sposób powstały pierwsze narzędzia audytu wewnętrznego, którego celem było wspieranie zarządzania w organizacji poprzez dokonywanie okresowych ocen prewencyjnych mechanizmów i zapobieganie stratom.

Współczesna forma audytu wewnętrznego ma swój początek w 1941 roku, gdy to stworzono w USA Instytut Audytorów Wewnętrznych [ang. The Institute of Internal Auditors – IIA]. Audytorzy wewnętrzni stopniowo rozszerzali swoją działalność, aż doszło do oceny wszystkich aspektów działalności organizacji. Odbijało się to równolegle ze wzrostem rangi audytorów wewnętrznych aż do pozycji równej audytorom zewnętrznym.

Nieprzypadkowo za główne zadania audytu uznaje się zadania zabezpieczające i doradcze. Komórka audytu wspomaga członków organizacji różnych szczebli w jak najlepszym wywiązywaniu się z powierzonych obowiązków. Audyt jest także niezwykle przydatny w określaniu efektywności funkcjonowania systemu kontroli w jednostce oraz wskazuje na konieczne zmiany. Według B. R. Kuca audyt wewnętrzny: «... ma propagować efektywne systemy kontroli przy zachowaniu optymalnego poziomu kosztów, ... pełnić rolę katalizatora procesów rozwojowych w organizacji. Z inspiracji audytu promowane są alternatywne rozwiązania w zarządzaniu przedsiębiorstwem» [9, s. 453]. Mimo że audyt wewnętrzny pozbawiony jest bezpośredniego wpływu na podejmowane decyzje, stanowi narzędzie krytycznej analizy działań kierownictwa organizacji.

W formie tabelarycznej rozwój instytucji audytu wewnętrznego w kontekście ewolucji jego celów przedstawiła K. Winiarska [16, s. 14] opierając się na podstawie opracowania J. Stępniewskiego [15].

Tabela 1

Rozwój audytu wewnętrznego

Okres	Cel audytu wewnętrznego
XIII-XIV wiek	Publiczne czytanie kont i wydawanie opinii o kontach
1494-1850	Wykrywanie oszustw
1850-1905	Wykrywanie oszustw, detekcja błędów
1905-1933	Wydawanie opinii o ważności sprawozdań finansowych, wykrywanie oszustw i błędów
1940-1990	Wydawanie opinii o prawdziwości i regularności sprawozdań finansowych
1998-2002	Wydawanie opinii o prawdziwości rocznych sprawozdań finansowych, weryfikacja systemu kontroli wewnętrznej, prewencja oszustw i błędów
2002-2005	Uzyskiwanie przez kierownika jednostki obiektywnej i niezależnej oceny funkcjonowania w zakresie gospodarki finansowej pod względem legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, a także przejrzystości i jawności
2006-	Badanie systemów zarządzania i kontroli oraz czynności doradcze

Źródłem: Winiarska K. Audyt wewnętrzny w 2007 roku. Standardy międzynarodowe – Regulacje krajowe, Centrum Doradztwa i Informacji Difin / K. Winiarska. – Warszawa, 2007. – S. 14.

Niewłaściwe jest natomiast utożsamianie audytu wewnętrznego z kontrolą wewnętrzną. Różnice w tym

zakresie zostały opisane przez liczne grono autorów [14, s. 10-11].

Klasyfikacja audytu wewnętrznego. Podejmując problematykę klasyfikacji audytu wewnętrznego należy rozpocząć od uwagi o charakterze ogólnym, a mianowicie od stwierdzenia, że w literaturze przedmiotu nie wykryształizowało się w tej materii jednolite podejście.

Doktryna amerykańska analizując podziały audytu wewnętrznego za punkt wyjścia wzięła jego funkcje [16, s. 22]. Według tego kryterium można wyróżnić:

- audyt operacyjny (ang. operational auditing);
- audyt działalności (ang. performance auditing);
- audyt programów (ang. program auditing);
- audyt wyników (ang. results auditing);
- audyt kompleksowy (ang. comprehensive auditing);
- audyt ukierunkowany na zarządzanie (ang. management-oriented auditing).

Audyt wykonywany we wszystkich wspomnianych sferach nosi miano współczesnego audytu wewnętrznego (ang. modern internal auditing).

Obecnie funkcjonujące formy audytu można pogrupować w następujący sposób:

- audyty związane z finansami, które opierają się na analizie działalności jednostki na podstawie dokumentów księgowych;
- audyty zgodności, oceniają działalność jednostki pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawnymi, procedurami itp.;
- audyty operacyjne, które wiążą się z oceną efektywności działalności jednostki i jej wyników w obszarze osiągania celów operacyjnych.

Kolejny podział audytu przedstawia się w sposób następujący [16, s. 22-23]:

- audyt kompleksowy (ang. comprehensive auditing);
- audyt ukierunkowany na zarządzanie (ang. management-oriented auditing);
- audyt z udziałem audytowanych (ang. participative auditing);
- audyt programów (ang. program auditing).

A. Fighta wypracował odmienną klasyfikację audytu wewnętrznego dzieląc go na sześć kategorii:

- przegląd kontroli wewnętrznej (ang. internal control reviews), który polega na ocenie prawidłowości systemów kontroli wewnętrznej;
- audyt finansowy (ang. financial audit), dotyczy przede wszystkim kwestiami rachunkowości, sprawozdawczości i ewidencjonowaniem transakcji finansowych;
- audyt zgodności (ang. compliance audit), którego zadaniem jest zbadanie działalności jednostki z przepisami i innymi procedurami;
- audyt operacyjny (ang. operational audit), wiąże się badaniem efektywności jednostki;
- audyt śledczy (ang. investigative audit), który przeprowadzany jest w razie określonych potrzeb. Jego wyniki mogą być podstawą wszczęcia postępowania sądowego lub dyscyplinarnego;
- audyt informatyczny (ang. information system audit – IT), który zajmuje się kontrolą systemów przetwarzania danych i wykorzystywaniem systemów informatycznych w działalności organizacji.

K. Czerwiński dzieli audyt na następujące kategorie [2, s. 215]:

- audyt operacyjny;
- audyt finansowy;
- audyt informatyczny.

K. Czerwiński zauważa, że często pojawiający się w klasyfikacji audytów, audyt systemów jest terminem funkcjonującym wyłącznie w nomenklaturze Komisji Europejskiej. W terminologii amerykańskiej nie spotykamy się z tego typu określeniem. Wspomniany autor zauważa, iż pojęcie audyt systemów jest pojęciem błędnym, swoistą tautologią, gdyż w praktyce można wyróżnić tylko audyt systemu finansowego, audyt systemu informatycznego oraz audyt systemu operacyjnego.

J. Stępniewski przyjmując za kryterium sukces organizacji wyróżnia [15, s. 67-69]:

- audyt prawidłowości;
- audyt sprawności.

Audyt prawdziwości opiera się na badaniu istnienia reguł postępowaniu w organizacji i ich stosowania. Audyt sprawności polega na badaniu trafności i doskonalenia funkcjonujących reguł postępowania.

Kolejną klasyfikację audytu zaproponował D. A. Żytyniec opierając się na kryterium przedmiotu audytu:

- audyt finansowy (ang. financial audit);
- audyt niefinansowy (ang. non-financial audit).

Z uwagi na swoją doniosłość i znaczenie praktyczne dodatkowego rozwinięcia wymaga rozróżnienie pomiędzy audytem operacyjnym a finansowym.

Natomiast B. R. Kuc wyróżnia liczne kategorie audytu:

- audyt finansowy;
- audyt operacyjny;
- audyt zarządczy;
- audyt branżowy;
- audyt jakości;
- audyt marketingowy;
- audyt zgodności z celami, standardami i uzgodnieniami;
- audyt programu projektu;
- audyt systemu;
- audyt procesu;
- audyt wyrobu;
- audyt jakości;
- audyt bezpieczeństwa systemów informatycznych;
- audyt bezpieczeństwa pracy.

Według K. Knedlera i M. Stasiaka problemy z wyznaczaniem jednoznacznej klasyfikacji audytu wewnętrznego nie wynikają bynajmniej z braku definicji audytu wewnętrznego, lecz z ich wielości i różnorodności.

Zadania i funkcje audytu w Polsce. Zarządzanie współczesnymi organizacjami nie jest procesem łatwym [4, s. 268-276]. Podstawowym zadaniem audytu wewnętrznego jest przekazywanie kierownikowi jednostki obiektywnych danych o działaniu jednostki o wdrożonych systemach kontroli oraz ryzyku związanym z działalnością wspomnianej jednostki [16, s. 40]. Wśród zadań można wyróżnić zadania podstawowe i szczegółowe.

- Do zadań podstawowych zalicza się:
- przeprowadzenie analizy i oceny funkcjonowania kontroli wewnętrznej;
 - wydawanie opinii o zarządzaniu ryzykiem w organizacji;
 - przedstawianie opinii o rzetelności sprawozdania finansowego;
 - ocenę racjonalności zarządzania.

Tabela 2

Różnice i zgodności pomiędzy audytem operacyjnym a finansowym

	Audyt operacyjny	Audyt finansowy
Różnice	Koncentruje się na badaniu oszczędności, wydajności i skuteczności	Koncentrują się na zgodności z regułami rachunkowości (np. przepisy prawa, standardy, polityki)
	Z reguły jego wyniki wykorzystuje się do poprawienia przyszłych działań	Z reguły ma charakter atestacyjny, potwierdza pewien stan rzeczy
	Trudno znaleźć o obiektywne kryteria	Kryteria są określane w regułach postępowania
	Zalecenia stanowią najistotniejszą część sprawozdania	Opinia (opis stanu faktycznego) stanowi najważniejszą część sprawozdania
	Wykorzystuje wszelkie dostępne źródła pomocne do ustalenia dowodów	Wykorzystuje się różne źródła, ale ostatecznie podstawą są dowodowy księgowe
	Koncentruje się na oszczędności, skuteczności i wydajności operacji	Koncentrują się na wiarygodności sprawozdania finansowego
	Podjęcie systemowe jest konieczne	Podjęcie systemowe nie jest konieczne
	Ocena systemów kontroli wewnętrznej jest celem samym w sobie	Badanie systemów kontroli jest czymś dodatkowym, zamierzeniem służącym celowi ogólnemu, jakim jest ocena wiarygodności sprawozdania finansowego
	Może być działaniem ukierunkowanym na przyszłość	Jest działaniem ex post
	Sprawdza nie tylko formalną ścieżkę podejmowania decyzji, ale także jej racjonalność	Z reguły nie weryfikuje racjonalności podejmowania decyzji, lecz ogranicza się do sprawdzenia formalnej ścieżki
Zgodności	Są działaniami o charakterze zapewniającym	
	Wykorzystują te same techniki i narzędzia	
	Powinny być niezależne od osób odpowiedzialnych za badany obszar	
	Profil audytorów jest podobny	
	Proces badania jest podobny	

Źródło: Knedler K. Audyt wewnętrzny w praktyce. Audyt operacyjny i finansowy / K. Knedler, M. Stasiak. – Warszawa : Polska Akademia Rachunkowości, 2005. – S. 12; za: Winiarska K. Audyt wewnętrzny w 2007 roku. Standardy międzynarodowe – Regulacje krajowe / K. Winiarska. – Warszawa : Centrum Doradztwa i Informacji Difin, 2007. – S. 29–30.

Audytem wewnętrznym w jednostce może być objęty każdy z procesów i obszarów jej działalności. Kluczowe znaczenie w wyborze obszarów poddanych badaniu ma ocena ryzyka [12].

Z zadaniami audytu immanentnie związane są funkcje audytu. K. Winiarska za funkcje audytu uważa [16, s. 41]:

- kierowanie zasobów do najważniejszych obszarów;
- wykonywanie pracy zgodnie z profesjonalnymi normami postępowania;
- niezależne badanie obszarów działalności mających znaczenie dla jednostki;
- dostarczanie informacji dla zarządzających jednostką o sposobach doskonalenia kontroli wewnętrznej;
- poszukiwanie przesłanek na potwierdzenie wniosków wynikających z audytu;
- współpraca z kierownictwem i pracownikami, mająca na celu właściwe funkcjonowanie kontroli wewnętrznej.

Za najistotniejszą funkcję nowoczesnego audytu wewnętrznego uznaje się bezstronną identyfikację, ocenę oraz testowanie systemów kontroli wewnętrznej.

Rolą audytu wewnętrznego nie jest natomiast sprawdzanie dokładności informacji oraz potwierdzenie

poziomu zgodności. Audyt wewnętrzny nie jest nakierowany na wyszukiwanie oszustw, jednak w razie ich wystąpienia należy podjąć właściwe czynności. Funkcjonowanie audytu wewnętrznego w jednostce nie gwarantuje prawidłowego działania jednostki. Menadżerowie nie powinni w sposób bezkrytyczny polegać na audycie, lecz brać pod uwagę także wyniki kontroli, które są prowadzone bez względu na funkcjonowanie lub nie funkcjonowanie audytu w jednostce.

Zbyt duże oczekiwania kierownictwa wobec audytu mogą okazać trudne do spełnienia. Menadżerowie oczekują praktycznych i wymiernych efektów od działania audytorów. Praktyka różni się jednak często ze wspomnianymi wygórowanymi oczekiwaniami. Istota audytu w kontekście jego funkcji jest polega na tym, że audyt nie tylko monitoruje instytucję w zakresie występowania w niej uchybień, ale także poszukuje sposobów na usprawnienie jej działania. Bezsporną zaletą audytu jest dążenie do wprowadzenia takich usprawnień w jednostce, aby nakierować ją na osiągnięcie wyznaczonych celów, jednak przy niższych zaangażowanych nakładach. W ten sposób mamy do czynienia z wypracowywaniem wartości dodanej tak ważnych dla każdej instytucji.

Potrzeba zapewnienia przez audyt bezstronności i obiektywizmu nie wyłącza możliwości dostarczania przez niego funkcji doradczej. Doskonała znajomość procesów występujących w jednostce jest niezwykle cenna dla kierownictwa. Doradztwo na etapie konstruowania kontroli wewnętrznej jest bardzo ekonomicznym sposobem na uzyskiwanie przez zarządzających jednostką informacji niezbędnych do podejmowania najlepszych, racjonalnych decyzji.

Instytucja audytu wewnętrznego po raz pierwszy znalazła swoje unormowanie w polskim ustawodawstwie w drodze nowelizacji ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2002 r. Ówczesne pojmowanie audytu wewnętrznego sprowadzało się do ogółu działań, przez które kierownik jednostki miał uzyskać obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania jednostki w zakresie gospodarki finansowej pod względem: legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, a także przejrzystości i jawności.

W obowiązującej ustawie o finansach publicznych przyjęto nieco odmienne pojęcie audytu wewnętrznego. Prawną definicję audytu wewnętrznego zawiera art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2006 r. Nr 249 poz. 2104 ze zm.), w myśl którego «audytem wewnętrznym jest ogół działań obejmujących:

1) niezależne badanie systemów zarządzania i kontroli w jednostce, w tym procedur kontroli finansowej, o których mowa w art. 47 ust. 3, w wyniku którego kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę adekwatności, efektywności i skuteczności tych systemów;

2) czynności doradcze, w tym składanie wniosków, mające na celu usprawnienie funkcjonowania jednostki».

Jak słusznie zauważył C. Kosikowski [8] nowa definicja akcentuje silniej niż dotychczas relacje między audytem wewnętrznym a kontrolą wewnętrzną (finansową), wskazując bardziej jednoznacznie na funkcje audytu wewnętrznego. Nie trudno się domyślić, iż intencją ustawodawcy było wzmocnienie wewnętrznej kontroli finansowej realizowanej w strukturach administracji publicznej przez pracowników komórek finansowych i umożliwienie kierownikowi jednostki sprawnie i efektywnie zarządzać jednostką w oparciu o wnioski płynące z audytu wewnętrznego.

Istotę audytu i jego kluczowe znaczenie dla sfery publicznej trafnie określa B. R. Kuc [10, s. 72], według którego: «audyt jest badaniem i oceną adekwatności i efektywności systemu kontroli wewnętrznej instytucji oraz jakości działania przy realizacji powierzonych jej zadań». Audyt zajmuje szczególne miejsce w sektorze publicznym, albowiem jest istotnym instrumentem mającym na celu wzmocnienie kontroli wewnętrznej.

Polski ustawodawca niewątpliwie nawiązuje do definicji opracowanej przez IIA [Instytut Audytorów Wewnętrznych], która brzmi następująco: «Audyty wewnętrzny jest działalnością niezależną, obiektywnie zapewniającą i doradczą, której celem jest przysporzenie wartości i usprawnienie działalności operacyjnej organizacji. Pomaga on organizacji w osiągnięciu jej celów poprzez systematyczne i zdyscyplinowane podejście do oceny i doskonalenia skuteczności procesów zarządzania ryzykiem, kontroli i governance (kierowania organizacją)» (Dz. Urz. MF Nr 7 poz. 56). Świadczy o tym chociażby podkreślenie znaczenia słów «niezależna» i «obiektywna».

Schemat 1



Źródło: Opracowanie własne na podstawie definicji audytu wewnętrznego wg IIA

Podstawowe zasady funkcjonowania audytu wewnętrznego w polskiej administracji publicznej, oprócz wymienionej ustawy, reguluje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego (Dz. U. z 2006 r. Nr 112 poz. 765).

Ponadto na podstawie delegacji zawartych w ustawie o finansach publicznych Minister Finansów wydał następujące rozporządzenia:

1) z dnia 24 czerwca 2006 r. w sprawie kwot, których przekroczenie powoduje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz. U. z 2006 Nr 112 poz. 763);

2) z dnia 24 czerwca 2006 r. w sprawie trybu sporządzania oraz wzoru sprawozdania z wykonania planu audytu wewnętrznego (Dz. U. z 2006 r. Nr 112 poz. 764).

Ustawa nie wymienia w sposób bezpośredni konkretnych form audytu wewnętrznego. Jedynie pośrednio posiłkując się «starą» definicją audytu oraz jej uszczegółowieniem zawartym w rozporządzeniu wynika, że ustawodawca odnosi się do trzech rodzajów audytu [5, s. 24]:

- audytu finansowego – czyli badania dowodów księgowych oraz zapisów w księgach rachunkowych;
- audytu systemów – czyli oceny systemu gromadzenia środków publicznych i dysponowania nimi oraz gospodarowania mieniem;

– аудytu działalności – czyli oceny przestrzegania zasady celowości i oszczędności w dokonywaniu wydatków, uzyskiwania możliwie najlepszych efektów w ramach posiadanych środków oraz przestrzegania terminów realizacji zadań.

Podsumowanie. Obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych jest uzależniony od spełnienia ściśle określonych warunków i przekroczenia jednej z dwóch kwot (Dz. U. z 2006 Nr 112 poz. 763), a mianowicie:

1) 40 000 tys. zł w przypadku łącznej kwoty środków publicznych gromadzonych w ciągu roku kalendarzowego, lub;

2) 40 000 tys. zł w sytuacji łącznej kwoty wydatków i rozchodów środków publicznych, dokonywanych w ciągu roku kalendarzowego.

Jednostki są zobowiązane do rozpoczęcia prowadzenia audytu wewnętrznego przed upływem trzeciego kwartału roku następującego po roku, w którym nastąpiło przekroczenie jednej z dwóch wymienionych kwot.

Rozważając problematykę audytu wewnętrznego nie sposób pominąć standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych. Zobowiązane do stosowania audytu wewnętrznego jednostki jako wyznacznik oceny istniejących systemów kontroli wewnętrznej zobowiązane są przyjąć międzynarodowe standardy kontroli wewnętrznej, które choć nie mają charakteru normatywnego (powszechnie obowiązującego) to stanowiły podstawę do opracowania przez

Ministerstwo Finansów standardów audytu i kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2006 Nr 7 poz. 58; Dz. Urz. MF z 2006 r. Nr 7 poz. 56).

W literaturze za standardy pojmuje się jako «jednolite zasady, wytyczne jego organizacji i działania, umożliwiające dokonanie obiektywnej, niezależnej oceny danej jednostki» [8, s. 58]. Natomiast w sensie normatywnym «Standardy kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych» zawiera załącznik do komunikatu Ministra Finansów.

Celem standardów jest zapewnienie spójnego i jednolitego modelu kontroli finansowej w jednostkach. Minister Finansów przypisuje im rolę (załącznik nr 1 do Komunikatu nr 13 MF) w zakresie:

– określenia podstawowych zasad właściwej praktyki audytu wewnętrznego;

– dostarczenia ramowych zasad wykonywania i upowszechniania szerokiego zakresu działań audytu wewnętrznego przysparzających organizacji wartości dodanej;

– stworzenia podstaw oceny działalności audytu wewnętrznego;

– troski o lepsze procesy i działania w organizacji.

Standardy stanowią wskazówkę i pomoc w tworzeniu ocen systemów kontroli finansowej, a także wyznaczają obszary i kierunki zmian lub uzupełnienia tych systemów. Ponadto procedury kontroli wewnętrznej ustalone w drodze wewnętrznych zarządzeń kierowników są konstruowane na bazie standardów.

WYKAZ LITERATURY

1. Chojna-Duch E. Struktura dotacji budżetowej / E. Chojna-Duch. – Warszawa : Studium teoretycznoprawne, 1988.
2. Czerwiński K. Audyt Wewnętrzny / K. Czerwiński. – Warszawa : InfoAudit, 2005.
3. Fisiaka J. Collins Słownik angielsko-polski / J. Fisiaka. – Warszawa : Oficyna Wydawnicza Graf Punkt, 1999.
4. Kisiel P. Audyt wewnętrzny elementem Nowej Administracji / P. Kisiel, B. R. Kuc. – Warszawa : Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa, 2006.
5. Knedler K. Audyt wewnętrzny i kontrola finansowa w świetle dostosowań do standardów Unii Europejskiej / K. Knedler // Służba Cywilna. – 2002/2003. – Jesień- Zima. – № 5.
6. Knedler K. Audyt wewnętrzny w praktyce. Audyt operacyjny i finansowy / K. Knedler, M. Stasiak. – Warszawa : Polska Akademia Rachunkowości, 2005.
7. Kopaliński W. Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych / W. Kopaliński. – Warszawa : Wiedza Powszechna, 1985.
8. Kosikowski C. Finanse publiczne. Komentarz / C. Kosikowski. – Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2003.
9. Kuc B. Metody organizacji i zarządzania. Teoria i praktyka / B. Kuc, S. Duchniewicz. – Warszawa : Wydawnictwo Menadżerskie PTM, 2005.
10. Kuc B. Audyt wewnętrzny. Teoria i praktyka / B. Kuc. – Warszawa : Wydawnictwo Menedżerskie PM, 2002.
11. Litewski W. Słownik encyklopedyczny prawa rzymskiego / W. Litewski. – Kraków : Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych UNIVERSITAS, 1998.
12. McNamee D. Szacowanie ryzyka w audycie wewnętrznym i zarządzaniu / D. McNamee. – Warszawa : Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, 2004.
13. Sondel J. Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków / J. Sondel. – Kraków : Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych UNIVERSITAS, 2001.
14. Sputkowski A. Audyt wewnętrzny a kontrola / A. Sputkowski, Z. Wojtylak-Sputkowska // Rachunkowość Budżetowa. – Warszawa : Grupa Wydawnicza INFOR, 2005. – № 15.
15. Stępniewski J. Audyt i diagnostyka firmy / J. Stępniewski. – Wrocław : Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, 2001.
16. Winiarska K. Audyt wewnętrzny w 2007 roku. Standardy międzynarodowe – Regulacje krajowe / K. Winiarska. – Warszawa : Centrum Doradztwa i Informacji Difin, 2007.

Рецензенти: *Смельянов В. М.* – к.т.н., державний службовець I рангу;

Матяж С. В. – к.держ.упр., ст. викладач.

© Лізаковські П., 2012

Дата надходження статті до редколегії 12.11.2012 р.

ЛИЗАКОВСКИ Пётр (Lizakowski Piotr) – магістр права, викладач Вищої школи адміністрації і бізнесу імені Е. Квятковського в Гдині, староста Кошарського повіту.

Розділ 2

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

ВИЯВЛЕННЯ ТЕНДЕНЦІЙ ДИСЕРТАЦІЙНИХ РОЗВІДОК У ГАЛУЗІ НАУКИ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ» ЗА ОСНОВНИМИ НАПРЯМАМИ ЗОВНІШНЬОГО ВЕКТОРА СУСПІЛЬНИХ ЗМІН

У статті проведено визначення та узагальнення тенденцій дисертаційних розвідок у галузі науки державного управління за основними напрямками зовнішнього вектора суспільних змін за період 2003-2011 рр.

Ключові слова: тенденції дисертаційних розвідок, державне управління, суспільні зміни.

В статье проведено выявление и обобщение тенденций диссертационных разведок в отрасли науки государственного управления по основным направлениям внешнего вектора общественных изменений за период 2003-2011 гг.

Ключевые слова: тенденции диссертационных исследований, государственное управление, общественные изменения.

The article presents the identification and synthesis of theses trends intelligence in Science Public Administration on the main directions of the external vector of social change for the period 2003-2011 years.

Key words: Trends dissertation research, public administration, social change.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. До основних напрямів зовнішнього вектора суспільних змін в Україні, тобто таких, що є наслідком зовнішнього впливу на суспільні процеси в країні та найбільше впливають на них, на нашу думку, доцільно віднести: зміни, що є наслідком глобалізаційного впливу (інтеграційні та координаційні процеси спільної реакції як на позитивні, так і на негативні впливи); розбудову інформаційного та інноваційного суспільств як варіантів постіндустріального суспільства; формування суспільства стійкого розвитку; формування громадянського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Із основними напрямками та характеристикою суспільних змін можна познайомитися в роботах [1-7]. Наукометричний підхід до дослідження наукових розвідок у галузі науки «Державне управління» отримав розвиток у низці робіт В. Бакуменка [8; 9] та інших [10].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Суспільні зміни потребують відповідних змін у державному управлінні ними. У зв'язку із цим постає питання: як сучасна вітчизняна наука державного управління реагує на ці зміни, наскільки вона відповідає завданням цих змін?

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даної статті є виявлення та

узагальнення тенденцій дисертаційних розвідок у галузі науки державного управління за основними напрямками зовнішнього вектора суспільних змін.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Для виявлення тенденцій дисертаційних розвідок у галузі науки «Державне управління» за основними напрямками зовнішнього вектора суспільних змін застосуємо наукометричний підхід.

Для дослідження обрано період 9 років – із 2003 по 2011 роки. Поясненням цього є те, що, поперше, у 2002 році восени були затверджені нові спеціальності та відповідні паспорти галузі науки «Державне управління», а, по-друге, цей період складений з урахуванням повних років до моменту проведення даного дослідження (червень 2012 року), що дозволяє порівнювати кількісні результати досліджень по окремих роках.

Дослідження проводилося за основними напрямками зовнішнього вектора суспільних змін, тобто були відібрані дисертаційні роботи, вже захищені та атестовані й спрямовані на вирішення наукових та практичних проблем і завдань за напрямками: глобалізаційний вплив, інформаційне суспільство, інноваційне суспільство, суспільство стійкого розвитку, громадянське суспільство.

Статистика захистів у 2003-2011 роках дисертацій у галузі науки «Державне управління» за основними напрямками зовнішнього вектора суспільних змін наведена у табл. 1.

**Статистика захистів у 2003-2011 роках дисертацій у галузі науки «Державне управління»
за основними напрямками зовнішнього вектора суспільних змін**

№ з/п	Напрями суспільних змін	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Разом
1	Глобалізаційний вплив	2/2	3/–	7/3	9/1	5/1	9/–	14/4	12/2	14/3	75/16
2	Інформаційне суспільство	2/–	2/–	–/–	3/–	2/1	5/–	8/–	5/–	12/4	39/5
3	Інноваційне суспільство	1/–	–/–	7/1	4/–	2/1	7/–	6/1	12/1	4/2	43/6
4	Суспільство стійкого (сталого) розвитку	1/–	1/–	2/1	1/–	5/1	5/1	3/–	14/5	10/4	42/12
5	Громадянське суспільство	3/–	2/–	3/2	7/–	7/–	5/1	11/1	16/–	14/4	68/8
6	Всього	9/2	8/–	19/7	24/1	21/4	31/2	42/6	59/8	54/17	267/47
7	Інше	40/3	54/9	77/12	79/11	67/8	70/2	105/21	125/20	130/18	747/104
8	Загалом у галузі	49/5	62/9	96/19	103/12	88/12	101/4	147/27	184/28	184/35	1014/151
9	Співвідношення дисертацій за основними напрямками до всіх (%)	18,4	12,9	19,8	23,3	23,9	30,7	28,6	32,1	29,3	26,3

Примітка: у клітинах табл. 1.1 та 1.2 наведені узагальнені данні захистів дисертацій, а через дефіс – дані щодо докторських дисертацій.

Загальна вибірка дисертацій за цей період складає 1014 робіт, в тому числі 267 дисертацій за основними напрямками зовнішнього вектора суспільних змін, що складає 26,3 % від всієї вибірки. Тобто, більше четвертої частини всіх дисертаційних робіт у зазначений період були спрямовані на проблеми і завдання за основними напрямками зовнішнього вектора суспільних змін. Докторські дисертації складають ще більший відсоток –

31,1 % (47 від 151 докторських робіт). Цей показник позитивно характеризує процеси вибору актуальної тематики досліджень у галузі науки «Державне управління».

Діаграма співвідношення дисертацій, захищених у 2003-2011 роках у галузі науки «Державне управління» за основними напрямками зовнішнього вектора суспільних змін, до всіх робіт у цей період наведена на рис. 1.1.



Із цієї діаграми видно, що з 2005 року до 2010 року (окрім 2009 року), відбувалося стійке зростання відсотку таких робіт. В останні чотири роки цей відсоток був у межах 28,6-32,1 %. Спостерігається стійка тенденція зростання уваги дослідників у цій галузі науки до зовнішнього вектора суспільних змін, враховуючи його важливість з точки зору наслідків впливу на українське

суспільство. Ця тенденція також підтверджується порівняльною діаграмою всіх захистів дисертацій у галузі науки «Державне управління» у 2003-2011 роках та дисертацій за основними напрямками зовнішнього вектора суспільних змін, наведеною на рис. 1.2. Як бачимо з цієї діаграми, крива захистів останніх є більш стабільною, ніж у захистів інших дисертацій.



Підтвердження зазначеної тенденції надає нам й діаграма загальної кількості захистів докторських і кандидатських дисертацій у галузі наук «Державне

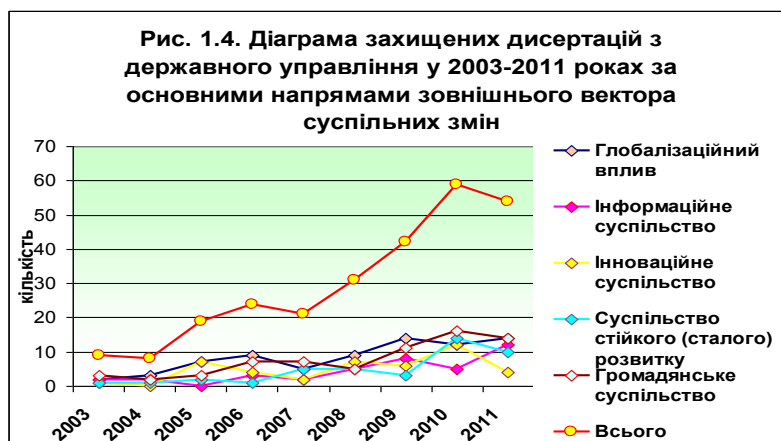
управління» у 2003-2011 роках за основними напрямками зовнішнього вектора суспільних змін, яка наведена на рис. 1.3.



Із діаграми на рис. 1.3 слідує, що з 2007 року відбувається повільне, а з 2010 року – швидке зростання кількості захистів докторських робіт за основним напрямками зовнішнього вектора суспільних змін. Спад захистів кандидатських дисертацій у 2011 році пов'язаний з інституційними змінами у системі атестації, зокрема з передачею функцій ВАК України до МОНмолодьспорту України та із уповільненням часу атестації значної частини захищених дисертацій внаслідок спрямування на колективне рецензування.

На рис. 1.4 наведена діаграма захищених дисертацій з державного управління у 2003- 2011 роках

за основними напрямками зовнішнього вектора суспільних змін. За цей період найбільше дисертацій захищено за напрямками «глобалізаційний вплив» – 75 (28,1 %) та «громадянське суспільство» – 68 (25,5 %). Для цих напрямів характерне майже стабільне зростання на всьому зазначеному періоді. Помітно менше й майже порівну захищено дисертацій за напрямками «суспільство стійкого розвитку» – 43 (16,1 %), «інноваційне суспільство» – 42 (15,7 %), «інформаційне суспільство» – 39 (14,6 %). На діаграмах цих захистів спостерігаються й менша стабільність зростання захистів по роках.



Певний інтерес являє ситуація щодо захистів докторських дисертацій за зазначеними напрямками зовнішнього вектора суспільних змін. Для цього звернемося до відповідної діаграми, наведеної на рис. 1.5. В основному, ця діаграма захистів схожа з діаграмою захистів кандидатських дисертацій. Вона

лише відрізняється для 2011 року, де захист докторських дисертацій за майже всіма напрямками суспільних змін, окрім напрямку «суспільство стійкого розвитку» має суттєву позитивну динаміку на відміну від захистів кандидатських робіт.

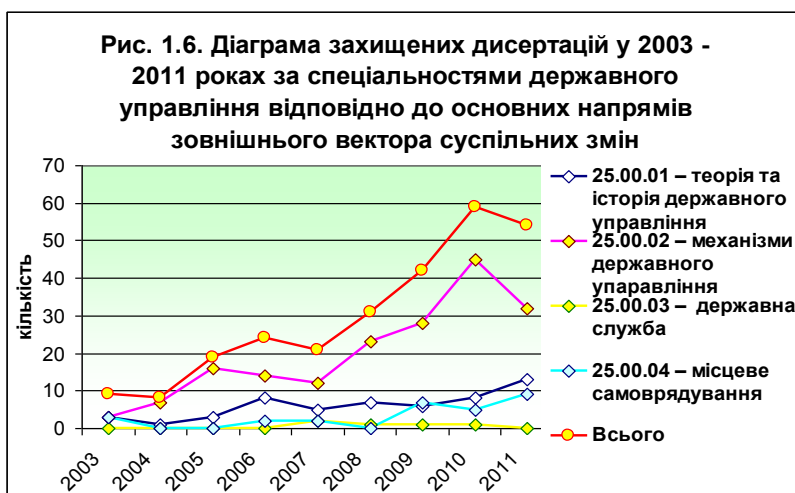


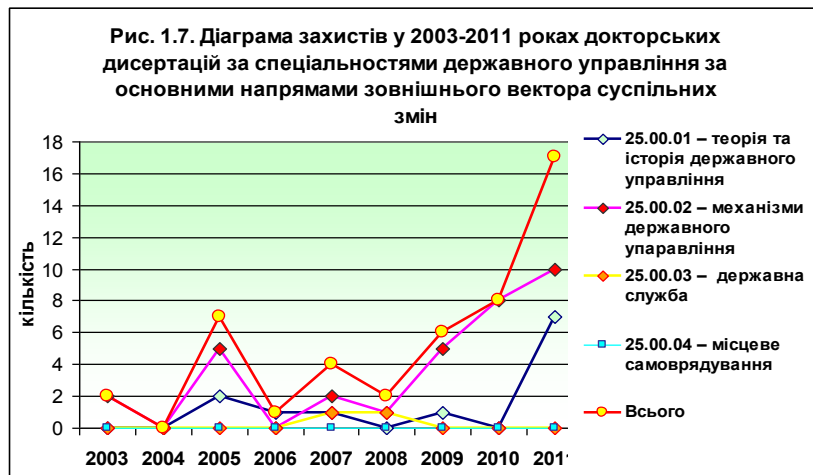
На рис. 1.6 наведена діаграма, а у табл. 1.2 – статистика захищених дисертацій за спеціальностями науки державного управління відповідно до основних напрямів зовнішнього вектора суспільних змін.

Безумовним лідером захищених дисертацій за спеціальностями науки державного управління відповідно до основних напрямів зовнішнього вектора суспільних змін є 25.00.02 – механізми державного управління (67,4 %). Суттєво менше захищено робіт за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління (20,2 %), 25.00.04 – місцеве самоврядування (10,9 %) та 25.00.03 – державна служба (2 %).

Цікавим є аналіз вкладу докторських дисертацій у загальну картину захищених дисертацій за спеціальностями науки державного управління відповідно до основних напрямів зовнішнього вектора суспільних змін. Для цього звернемося до діаграми, наведеної на рис. 1.7 та табл. 2.

Висновки. За результатами проведеного наукометричного дослідження за період 2003-2011 роки виявлено та узагальнено тенденції дисертаційних розвідок у галузі науки державного управління за основними напрямками зовнішнього вектора суспільних змін. До таких напрямів належать: глобалізаційний вплив, інформаційне суспільство, інноваційне суспільство, суспільство стійкого розвитку, громадянське суспільство. Загальна вибірка дисертацій за цей період складає 1014 робіт, в тому числі 267 дисертацій за основними напрямками зовнішнього вектора суспільних змін, що складає 26,3 % від всієї вибірки. Тобто, більше четвертої частини всіх дисертаційних робіт у зазначений період були спрямовані на проблеми і завдання за основними напрямками зовнішнього вектора суспільних змін. Докторські дисертації складають ще більший відсоток – 31,1 % (47 від 151 докторських робіт). Цей показник позитивно характеризує процеси вибору актуальної тематики досліджень у галузі науки «Державне управління».





Найбільше дисертацій захищено за напрямками «глобалізаційний вплив» – 75 (28,1 %) та «громадянське суспільство» – 68 (25,5 %). Для цих напрямів характерне майже стабільне зростання на всьому зазначеному періоді. Помітно менше й майже порівну захищено дисертацій за напрямками «суспільство стійкого розвитку» – 43 (16,1 %), «інноваційне суспільство» – 42 (15,7 %), «інформаційне суспільство» – 39 (14,6 %).

Безумовним лідером захищених дисертацій за спеціальностями науки державного управління відповідно до основних напрямів зовнішнього вектора суспільних змін є 25.00.02 – механізми державного управління (67,4 %). Суттєво менше захищено робіт за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління (20,2 %), 25.00.04 – місцеве самоврядування (10,9 %) та 25.00.03 – державна служба (2 %).

Таблиця 2

Узагальнена статистика захистів у 2003-2011 роках дисертацій за спеціальностями галузі науки «Державне управління» за основними напрямками зовнішнього вектора суспільних змін

№ з/п	Спеціальності	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Разом
1	25.00.01 – теорія та історія державного управління	3/–	1/–	3/2	8/1	5/1	7/–	6/1	8/–	13/7	54/12
2	25.00.02 – механізми державного управління	3/2	7/–	16/5	14/–	12/2	23/1	28/5	45/8	32/10	180/33
3	25.00.03 – державна служба	–/–	–/–	–/–	–/–	2/1	1/1	1/–	1/–	–/–	5/2
4	25.00.04 – місцеве самоврядування	3/–	–/–	–/–	2/–	2/–	–/–	7/–	5/–	9/–	28/–
5	Всього	9/2	8/–	19/7	24/1	21/4	31/2	42/6	59/8	54/17	267/47

ЛІТЕРАТУРА

1. Основные направления исследования современного общества [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s00/z0000946/st003.shtml>.
2. Глобалізація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%BB%D0%BE%D0%B1%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F>.
3. Інформаційне суспільство [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%98%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B5_%D0%BE%D0%B1%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE.
4. Лопухин В. Ю. Инновационное общество и проблема коррупции [Електронний ресурс] / В. Ю. Лопухин // Проблемы современной экономики. – 2010. – № 4 (36). – Режим доступу : <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=3329>.
5. Концепция устойчивого развития [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cosd.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=13.

6. Указ Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012 «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>.
7. Бакуменко В. Д. Трансформаційні тенденції державного управління в умовах суспільних змін / В. Д. Бакуменко, О. В. Червякова // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. – 2012. – Вип. 2. – С. 7–16.
8. Бакуменко В. Д. Розвиток галузі науки державного управління у цифрах : 2007-2011 роки / В. Д. Бакуменко // Науковий вісник АМУ. – Серія : Управління. – 2012. – Вип. 4 (22).
9. Бакуменко В. Д. Динаміка дисертаційних досліджень механізмів державного управління за видами суспільної діяльності (2003-2007 рр.) / В. Д. Бакуменко, В. М. Башкатов // Науковий вісник АМУ. – 2008. – № 2. – С. 7–19.
10. Розвиток галузі науки «Державне управління» (1996-2011 рр.) : інформаційно-аналітичні матеріали / К. О. Ващенко, В. О. Чмига, Н. І. Демедишина, О. А. Тертишна ; за заг. ред. В. В. Толкованова, Ю. В. Ковбасюка. – Тернопіль : Економічна думка, 2011. – 251 с.

Рецензенти: **Бакуменко В. Д.** – д.держ.упр.;

Ємельянов В. М. – д.держ.упр., державний службовець 1 рангу.

© Червякова О. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 12.09.2012 р.

ЧЕРВЯКОВА Ольга Володимирівна – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри управління муніципальним розвитком Академії муніципального управління.

Коло наукових інтересів: державне регулювання регіональної інноваційної діяльності.

ФРАКЦІЙНА СТАБІЛЬНІСТЬ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ: ІННОВАЦІЙНО- ІНФОРМАЦІЙНИЙ АСПЕКТ

У статті розглядаються питання діяльності парламенту України, депутатських фракцій та взаємозалежності між діяльністю парламенту і роботою депутатських фракцій.

Ключові слова: парламент, депутатські фракції.

В статье рассмотрены вопросы деятельности парламента Украины, депутатских фракций и взаимосвязь между деятельностью парламента и работой депутатских фракций.

Ключевые слова: парламент, депутатские фракции

The article deals with the problems of functioning of the Parliament and political fractions and of interdependency between the work of the Parliament and functioning of political fractions.

Key words: parliament, political fractions.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У демократичних країнах заходу політичні партії не тільки впливають на вибори, але й відіграють іншу важливу роль – вони беруть безпосередню участь в процесі управління державою. В той же час, ступінь залучення партій до управління державною службою є різним, і ця різниця перебуває у прямій залежності від двох основних чинників.

Першим чинником є форма організації влади. Існує декілька різновидів форми правління: парламентська (як у Великій Британії), змішана (як у Франції) і президентська система (як у Сполучених Штатах). Форма правління значною мірою визначає роль і вплив парламентських фракцій при створенні уряду.

Другий основний чинник – це тип виборчої системи. Існує три основних типи виборчих систем: мажоритарна система, пропорційна система і змішана система, яка об'єднує головні риси перших двох. Тип виборчої системи визначає роль, що її відіграють партії в організації роботи законодавчого органу.

Аналізуючи історію становлення парламентаризму та проведення парламентських виборів можна зазначити, українські парламентські вибори 1994 року – перші вибори до Верховної Ради України в незалежній Україні.

Виборчими особливостями виборчої кампанії 1994 року є: 450 кандидатів обиралися за мажоритарною системою – кожен з кандидатів мав набрати понад 50 % голосів виборців з числа тих, що взяли

участь у голосуванні, за умови, що візьмуть участь у голосуванні не менше 50 % виборців, внесених у списки. Як наслідок, для виборів 1994 року була характерною значна кількість округів, які так і залишилися не представленими в парламенті до самого закінчення його повноважень. Українські парламентські вибори 1998 року відбувалися за змішаною виборчою системою, половина депутатів Верховної Ради обиралися на пропорційній основі в загальнодержавному виборчому окрузі, іншу половину було обрано у 225 одномандатних округах. Прохідний бар'єр для партій і блоків становив 4 %. У мажоритарних округах діяла система відносної більшості. У виборах брали участь 30 політичних партій і блоків (3 605 кандидатів), 8 із них подолали 4 % бар'єр, та 4 278 кандидатів було висунуто в одномандатних округах. Українські парламентські вибори 2002 року відбулися також за змішаною системою, половина депутатів Верховної Ради обиралися на пропорційній основі в загальнодержавному окрузі, іншу половину було обрано в одномандатних округах. Прохідний бар'єр для партій і блоків становив 4 %. У мажоритарних округах діяла система відносної більшості. Із 33-х політичних партій і блоків, які брали участь у виборах, 6 партій пройшли встановлений 4 % бар'єр. Парламентські вибори в Україні 2006 року – чергові вибори до Верховної Ради України за пропорційною системою в загальнодержавному виборчому окрузі. Прохідний бар'єр для партій і блоків становив 3 % від числа виборців, що взяли участь у голосуванні. Вибори 2006 року були проведені за кількістю партій і блоків, що взяли участь. Виборчий бюлетень був

80 см завдовжки і включив 45 претендентів, що були розміщені в бюлетенях. Можна зазначити для порівняння, що у 2002 році з 33 партій і блоків до парламенту потрапило шість (при 4 %-ому виборчому бар'єрі), а 1998 року до Верховної Ради пройшли вісім політичних сил. Парламентські вибори у зв'язку з достроковим припиненням повноважень Верховної Ради України відбулися 30 вересня 2007 року за пропорційною системою в загальнодержавному виборчому окрузі. Прохідний бар'єр для партій і блоків становив 3 % від числа виборців, що взяли участь у голосуванні [5].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Аналіз наукової літератури свідчить, що проблеми становлення і розвитку партійних систем та забезпечення механізмів фракційної стабільності парламенту досліджувалися вченими країн Заходу. Серед них варто виділити Г. Адамса, Р. Арона, П. Бурдье, Р. Даля, Ж.-М. Денкена, М. Догана, М. Дюверже, А. Лейпхарта, Р. Міхельса, Р.-Ж. Шварценберга.

Серед зарубіжних вчених постсоціалістичних країн в розрізі дослідження даної проблеми слід відзначити здобутки А. Авторханова, Т. Бекназар-Юзбашева, Ф. Бурлацького, К. Гаджиева, В. Гельмана, В. Коломейцева, І. Левіна, В. Любіна, С. Перегудова, С. Пшизової, М. Чілли, Н. Шевцової, Т. Шмачкової, Ю. Юдіна. Тому дослідження питання фракційної стабільності парламенту України викликає значний інтерес у теоретичному та прикладному аспектах.

Науково-теоретичною базою є праці вітчизняних і зарубіжних вчених в галузях державного управління, політології та права. Зокрема: С. Бабія, Е. Базовкіна, М. Білецького, М. Погребинського, А. Білоуса, К. Богомаза, В. Якушика, Н. Гаєву, О. Гараня, В. Журавського, І. Калмакана, О. Брищенка, М. Кириченка, А. Колодій, О. Корнієвського, В. Костицького, Т. Кузьо, В. Литвина, І. Музику, Ф. Рудича, М. Примуша, А. Слюсаренка, М. Томенка, Ю. Шведа, Г. Шморгуна, В. Яблонського, які акцентують увагу на взаємозв'язку фракційної стабільності парламенту України із ефективною діяльністю політичної системи та державного управління.

Питання діяльності фракцій та депутатських груп, механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту України передбачено законами «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 року № 1861-VI [1], «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 року № 4061-VI [2], «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року № 2790-XII [3], Положенням про депутатську фракцію (групу).

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Серед не вирішених частин загальної проблеми все ще залишається потреба в дослідженні питань діяльності депутатських фракцій та механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту України.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті – дослідити значення та роль діяльності парламентських фракцій в забезпеченні фракційної стабільності Верховної Ради України. На сьогодні постає необхідність на основі аналізу чинного законодавства України виявити і дослідити вплив правових механізмів задля забезпечення фракційної стабільності парламенту України.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. У всіх демократичних країнах закони схвалює парламент, що є його основною функцією, яку вони не повинні передавати виконавчій владі ні за яких обставин. Дж. Локк писав: «Оскільки повноваження законодавчого органу походять від народу шляхом позитивного добровільного дозволу й установлення, вони не можуть порушувати межі цього дозволу; а оскільки він передбачає лише творення законів, а не законодавців, то законодавчий орган не має права передавати свої повноваження на творення законів до інших рук» [6, с. 24]. Ефективність діяльності парламенту має безпосередню залежність від фракційної стабільності. Відповідно до завдань розглянемо поняття «фракційна стабільність парламенту».

Кожна депутатська фракція реєструється в апараті Верховної Ради. Умовою реєстрації є надходження до апарату Верховної Ради підписаного особисто кожним народним депутатом, який увійшов до складу депутатської фракції, письмового повідомлення про сформування депутатської фракції. У письмовому повідомленні зазначаються назва депутатської фракції, її персональний склад та партійна належність членів депутатської фракції, а також прізвища голови депутатської фракції та заступників голови депутатської фракції з розрахунку не більше одного на 15 членів депутатської фракції. Мінімальна кількість народних депутатів для формування депутатської фракції має становити не менше ніж 15 народних депутатів. Повна та скорочена назва депутатської фракції має збігатися з назвою відповідної політичної партії.

Згідно зі ст. 59-1 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 1861-VI позафракційні народні депутати можуть об'єднуватися у депутатську групу народних депутатів. Народний депутат може входити до складу лише однієї депутатської групи. Голова Верховної Ради України, Перший заступник та заступник Голови Верховної Ради України не входять до складу депутатської групи. Зареєстрована депутатська група має права депутатської фракції.

Фракцією може також іменуватися особлива група всередині самої партії, яка має власну ідейну й організаційну платформу, котра відрізняється від основної політичної лінії та поточних установок партії. Фракція політична (нім. *fraktion*, від лат. *fractio* «розламування, подрібнення») – група членів тієї чи іншої політичної партії в складі парламенту або іншої державної організації (установи) чи громадсько-політичної організації, яка організовано проводить установки своєї партії.

Головною ознакою політичної фракції є наявність особливої ідейно-політичної платформи і групової дисципліни, яка підноситься її членами нерідко понад загальнопартійну дисципліну. Фракційна діяльність нерідко стає основною причиною підризу авторитету певної партії, а також створення нових політичних партій.

Фракційна діяльність у парламенті з багато-партійною системою є нормальним і корисним явищем, що забезпечує відображення та захист інтересів різних соціальних груп, класів і верств населення. У парламентську фракцію, таким чином, можуть входити як депутати однієї політичної партії, так і декількох партій (тобто політичної сили – об'єднання близьких за платформами партій). У такому разі депутати парламентської фракції об'єднуються для провадження спільної політичної лінії.

Фракції визначаються як «сили, що конкурують між собою за завоювання впливу на головні інституції внутріпартійного керівництва, на формування партійної політики і на добір партійних лідерів та партійних кандидатур на державні посади» [6, с. 84].

Фракції у різноманітних формах існують у політичному житті багатьох країн світу. Дослідники виділяють декілька різних типів фракційних утворень і їхнього функціонування, які розрізняються за цілою низкою чинників, серед яких – основні структурні властивості, організаційні умови та інші чинники. Іноді фракцію легше зрозуміти як будь-яку відносно організовану групу, що існує в межах якої-небудь іншої групи і (як політична фракція) конкурує із суперниками за вигоди влади в межах більшої групи, складовою частиною якої вона є.

Фракції можна класифікувати, виходячи з таких засад: організаційна, ідеологічна та структурна [6, с. 89].

Перша окреслює форму організації, згідно з якою фракція створюється й функціонує. Зазвичай, це партійна дисципліна, відданість меті, ставлення до навколишнього світу і т.д.

Друга відображає ідеологічне підґрунтя існування фракції. Є фракції, які організовані винятково на ідеологічній основі і не мають жодних організаційних чи структурних характеристик. Наприклад, в умовах США це могла б бути політична група, об'єднана спільними інтересами і зацікавлена у внесенні тієї чи іншої поправки до Конституції. Ця зацікавленість є єдиною основною причиною об'єднання окремих людей у «фракцію».

Третя характеризує формальну організацію фракції й як окрему одиницю, і в її відношенні до партії, частиною якої вона, як правило, є. Це спільний підхід до фракцій у німецьких, італійських та японських партіях, де політика не лише спирається на партії, але й мотивується поведінкою фракцій. Таким чином, фракції, які володіють певною (і часто формальною, чітко визначеною) структурою, належать до окремого типу фракцій. Дехто доводить, що ці фракції відіграють найважливішу роль у політичному житті країни і є дуже сильними як формальні організації у різних політичних системах.

Важливо також зазначити, що зовнішні фактори часто відіграють основну роль в існуванні фракцій. Так, наприклад, американська конституційна і правова система традиційно відігравала таку роль, яка майже цілком блокувала розвиток фракцій у межах партій. Хоча у кожній із основних американських партій існує безліч різних груп, об'єднаних спільними інтересами, вони цілком відмінні від того типу політичних фракцій, що виник у європейських політичних системах, які здебільшого були сприятливіші для розвитку партійної фракційності.

Створення парламентських фракцій регулюється внутрішнім законодавством, найчастіше – конституцією (визначає загальні засади фракційної діяльності), регламентом парламенту і профільними законами. Такі правила можуть мати суттєві відмінності в різних країнах.

Зокрема, нами визначено, що фракційна стабільність парламенту спирається на систему загальних принципів організації діяльності державних органів влади, а також на сукупність специфічних принципів діяльності вітчизняного парламенту. Кожен із виокремлених принципів адаптовано для формування та законодавчого регулювання депутатських фракцій та груп у парламенті України.

Структуру принципів можна класифікувати на:

- принципи розвитку депутатських фракцій, об'єднань, груп;
- принципи організації діяльності депутатських фракцій, об'єднань, груп;
- принципи підготовки керівників депутатських фракцій, об'єднань, груп до парламентської діяльності.

Також цікавим є вплив окремих чинників на згуртованість партій та фракцій у парламенті.

Зокрема, перший пов'язаний зі згуртованістю партії (фракції). Тобто, є структура уряду: у тих парламентах, де продовження терміну повноважень кабінету міністрів залежить від результатів голосування, партії голосують згуртовано.

Другий чинник стосується виборів, а саме – чи голова виконавчої влади обирається через парламент, чи вибори парламенту й президента проводяться окремо.

Третій чинник стосується процесу висунення кандидатур: наскільки партійні лідери зважають на лояльність під час виборів, вирішуючи, кого висунути кандидатом на парламентські вибори.

Четвертий чинник – «подібність за походженням і підготовкою» – також пов'язаний зі ступенем партійної (фракційної) згуртованості. Тобто, ті партії, де члени мають схоже минуле (належать до одного соціального класу, мають однакову освіту, досвід тощо) і цим відрізняються від іншої партії чи партій, мають більше шансів бути згуртованішими у своїй у законодавчій діяльності та голосуваннях.

Відзначимо, що певні законодавчі кроки у напрямі стабілізації складу вітчизняного парламенту вже зроблено.

Порівняння фракційної структури парламенту станом 2002, 2006 року з фракційною структурою, яка сформувалась за результатами виборів народних депутатів України, голосувань у Верховній Раді України за законопроекти, у тому числі – ініційовані Кабінетом Міністрів України, аналіз міжфракційних переходів, дозволяють зробити декілька висновків:

1) на відміну від багатьох зарубіжних держав фракційна структура українського парламенту формується ситуативно і не має зв'язку з результатами парламентських виборів;

2) рівень фракційної дисципліни народних депутатів України є низьким;

На наш погляд, ці явища зумовлені як політичними, так і правовими чинниками. Політичні причини відсутності стабільної фракційної структури парламенту полягають у тому, що партії і виборчі блоки, які брали участь у виборах народних депутатів України 2002, 2006 років і подолали виборчий бар'єр, будували свою виборчу стратегію не стільки на виробленні комплексних стратегій розвитку держави і єдності навколо них кандидатів, включених до списків, скільки на рейтингах підтримки лідерів списків; включенні до списків партій і блоків відомих політичних, наукових та громадських діячів, представників бізнесу, керівників органів виконавчої влади; критиці або підтримці політичного курсу Президента України.

Разом із тим, відсутність стабільної фракційної структури в парламенті зумовлюється і низкою правових чинників.

По-перше, Закон «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 року № 4061-VI передбачає проведення виборів народних депутатів України за змішаною виборчою системою, відповідно до якої половина складу парламенту обиратиметься в одномандатних виборчих округах і буде суто формально пов'язана (якщо взагалі буде пов'язана) із партіями, які подолають виборчий бар'єр. А друга половина (225 депутатів) буде обиратися за пропорційною системою у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій. Саме депутати, які будуть обрані за мажоритарною складовою виборчої системи, можуть стати основою фракційної нестабільності.

По-друге, аналіз чинного законодавства України (у тому числі – Конституції) свідчить, що нечітке розмежування обов'язків не дозволяє нести відповідальність парламенту, глави держави і уряду за результати та послідовність державної політики.

По-третє, законодавство, яким визначався порядок роботи Верховної Ради України (Регламент Верховної Ради України, Закон «Про комітети Верховної Ради України») не передбачало запровадження ефективних механізмів забезпечення стабільності фракційної структури парламенту. Мінімальні вимоги до створення фракцій були та є заниженими: депутатська фракція або група бутла створена у парламенті 3 % депутатів від її конституційного складу, що навіть менше за

величину виборчого бар'єру, який застосовувався на виборах 2002 року. Вихід або виключення депутата зі складу фракції або групи за Регламентом Верховної Ради України і Законом «Про комітети Верховної Ради України» [4] не мало для такого депутата жодних негативних правових наслідків, наприклад – у вигляді дострокового припинення повноважень голови, заступника голови, секретаря комітету тощо. Відсутність відповідних законодавчих механізмів запобігання збільшенню кількості фракцій і груп у парламенті, частим міжфракційним переходам народних депутатів України, окрім дестабілізації політичної структури парламенту, зумовила виникнення ще однієї проблеми – недотримання принципу пропорційного представництва у складі парламентських комітетів депутатських фракцій і груп.

У зв'язку із зазначеним особливою актуальністю набуває пошук правових механізмів забезпечення фракційної стабільності українського парламенту, зменшення кількості фракцій і груп у парламенті з 14 (станом на 02.01.2006 року) до 4-8, як це має місце у більшості країн Європи.

Висновки і перспективи подальших розробок. Досліджено, що вирішальну роль у створенні передумов для формування стабільної партійної фракційної системи відіграло законодавство про політичні партії та громадські об'єднання. Досконала нормативна база, що регламентує функціонування політичних партій, є позитивним чинником інституалізації останніх, дає змогу оптимізувати формат і ступінь фрагментації партійної системи. Норми вітчизняного законодавства, що забезпечують фракційну стабільність парламенту, визначають правові механізми регулювання діяльності депутатських об'єднань, парламентарів і безпосередньо впливають на якість роботи парламенту, політичну стабільність, розвиток держави на демократичних засадах та її економічне зростання.

Розвинене законодавство про політичні партії є одним із найважливіших чинників інституалізації партій, стримування фрагментації та забезпечення стабільності партійної системи. Враховуючи сучасне деструктивне становище українського парламенту в системі державних органів України, досліджено особливості правового статусу політичних партій та громадських організацій у забезпеченні фракційної стабільності парламенту. Обґрунтовано, що наявність правових механізмів забезпечення фракційної стабільності вітчизняного парламенту є однією з найактуальніших проблем, вирішення якої зіграло б важливу роль у стабілізації політичного та економічного життя країни.

Для розв'язання проблеми фракційної нестабільності парламенту України необхідно:

- внести зміни до чинного виборчого законодавства України стосовно забезпечення фракційної стабільності Верховної Ради України;
- прийняти за основу Проект Виборчого кодексу України № 4234 від 19.03.2009 року [7];
- внести зміни до Закону України «Про статус народного депутата України» № 2790-XII від

17 листопада 1992 року в межах норми про дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі зайняття несумісними з депутатським мандатом іншими видами діяльності і у випадку фракційних переходів з однієї фракції до іншої;

– внести зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» № 1861-VI від 10 лютого 2010 року задля забезпечення фракційної стабільності парламенту України.

– ужити заходів щодо забезпечення кадрового потенціалу українських партій. Оскільки проблема виборів до парламенту – це не тільки проблема виборчої системи, інших механізмів, скільки проблема відсутності в Україні потужних політичних партій. Для того, щоб партія була спроможна забезпечити власне представництво у виборчих комісіях, представити повний список кандидатів у депутати, чисельність її членів повинна складати не менше 35 тис. осіб. Це обмеження необхідно закріпити на законодавчому рівні;

– запровадити практику скасування реєстрації тих партій, що не брали участі у загальнонаціональних виборах в Україні двічі-тричі підряд;

– одним з найважливіших етапів виборчого процесу, які безпосередньо впливають на формування партійного представництва у парламенті, є процес складання партійного виборчого списку. Оскільки фракція – це, по суті, продовження партії, то партійний з'їзд повинен мати законодавчо закріплене право коригувати партійні списки;

– серйозною проблемою, що постійно піднімається на всіх рівнях, але так і не знайшла законодавчого вирішення, є переходи депутатів з однієї фракції в іншу. Це не тільки дискредитує пропорційну виборчу систему, але й послаблює партійну структуру. Заборона подібних переходів є однією з головних передумов структуризації парламенту на партійній основі. Питання застосування дисциплінарної відповідальності або втрати мандату депутатом, що змінив фракцію, має бути вирішене на рівні Конституції України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
2. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4061-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
3. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
4. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 04 квітня 1995 р. № 116/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>.
5. Інформаційний ресурс «Вільна енциклопедія» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki/Вибори_в_Україні.
6. Малишко М. І. Основи виборчого права (порівняльний аналіз) / І. М. Малишко. – К. : Українська наукова асоціація ; Київський ін-т туризму, економіки та права, 2000.
7. Проект Виборчого кодексу України : Законопроект від 19.03.2009 р. № 4234 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/>.

Рецензенти: *Кальниш Ю. Г.* – д.держ.упр.;
Сорока С. В. – к.політ.н., доцент.

© Баскакова Ю. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 01.10.2012 р.

БАСКАКОВА Юлія Віталіївна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

Коло наукових інтересів: парламентська діяльність в Україні, регулювання парламентської діяльності, інноваційно-інформаційні аспекти в організації парламенту.

ВПЛИВ НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ НА ПРОВЕДЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ВИБОРІВ: ФОРМИ УЧАСТІ ТА КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ

У статті досліджено форми участі неурядових організацій у парламентських виборах, зокрема ті, що закріплені чинним законодавством, однак не мали практичного випробування (надання неурядовим організаціям статусу офіційних спостерігачів), а також ті, котрі не мають законодавчого закріплення, однак відіграють суттєву роль для забезпечення відкритості виборчої кампанії (участь неурядових організацій у висуванні кандидатів та формуванні виборчих комісій). Крім того, розроблені концептуальні засади впливу неурядових організацій на проведення демократичних, чесних і прозорих парламентських виборів 2012 року.

Ключові слова: неурядові організації, вибори народних депутатів, форми участі у виборах, виборча комісія, кандидат у народні депутати, виборчий процес, суб'єкт виборчого процесу, офіційний спостерігач від неурядових організацій.

В статье исследованы формы участия неправительственных организаций в парламентских выборах, в частности те, которые закреплены действующим законодательством, однако не имели практического применения (предоставления неправительственным организациям статуса официальных наблюдателей), а также те, которые не имеют законодательного закрепления, однако имеют существенное значение для обеспечения открытости избирательной кампании (участие неправительственных организаций в выдвижении кандидатов и формировании избирательных комиссий). Кроме того, разработаны концептуальные основы влияния неправительственных организаций на проведение демократических, честных и прозрачных парламентских выборов 2012 года.

Ключевые слова: неправительственные организации, выборы народных депутатов, формы участия в выборах, избирательная комиссия, кандидат в народные депутаты, избирательный процесс, субъект избирательного процесса, официальный наблюдатель от неправительственных организаций.

The article is devoted to the forms of participation of non-governmental organizations in the parliamentary elections, in particular those contained Federal law, however, had no practical tests (the provision of the non-governmental organizations of the status of official observers) and which have no legislation, however, are essential for the openness of the election campaign (participation of non-governmental organizations in the nomination of candidates in formation of election commissions). In addition, there are the conceptual foundations of the influence of non-governmental organizations in carrying out democratic, fair and transparent parliamentary elections in 2012.

Key words: non-governmental organization, the election of people's deputies, the forms of participation in the elections, the election Commission, a candidate for people's deputies, the electoral process, the subject of the electoral process, the official observer from the non-governmental organizations.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Проблема участі неурядових організацій у виборчих процесах набуває дедалі більшої актуальності. Неурядові організації, як невід'ємна частина громадянського суспільства, можуть і повинні брати участь у всіх політичних, соціальних процесах, що відбуваються у державі.

Проте, незважаючи на громадську активність, ми є свідками поступового скорочення ролі неурядових організацій в Україні, зокрема участі їх у парламентських виборах. Протягом останнього часу неурядовці постійно боролися за урівняння у правах спостерігачів від їх організацій до спостерігачів від партій кандидатів. Крім того, активно дискусувалися питання, щодо участі неурядових організацій у формуванні

виборчих комісій та у висуванні кандидатів. На жаль, останні етапи виборчого процесу так і не знайшли визнання з боку народних обранців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що питання участі неурядових організацій у виборчому процесі здобуло широкий науковий розголос. Видано чимало індивідуальних і колективних робіт, у яких аналізується становлення і розвиток неурядових організацій, їх взаємодія з органами влади в процесі розробки та впровадження загальнодержавної політики, забезпечення демократичного та прозорого характеру виборів. Серед вітчизняних авторів, які торкаються у своїх дослідженнях цих тем, слід відзначити праці науковців: В. Скуратівського, В. Жукова, Е. Лібанова, О. Вінникова, О. Ковриги, В. Смоловича, Л. Єльчева, О. Стоян, С. Троян, В. Безродної, В. Горбатенка, Г. Зеленько, В. Кампо, С. Кириченка, О. Куценко, М. Михальченка, М. Осушного, С. Рябова, М. Рябчука, В. Полохала, М. Ходаківського, Р. Черногора, Г. Щедрової та інших.

Однак, незважаючи на чималий обсяг доробок науковців, можна виділити невирішені раніше державно-правові аспекти участі неурядових організацій у парламентських виборах. При цьому поза увагою науковців залишається проблема розвитку форм участі неурядових організацій у виборчому процесі, напрями впливу неурядових організацій на перебіг та результати виборів, процес надання представникам неурядових організацій статусу офіційних спостерігачів на виборчих дільницях.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. У зв'язку з тим, що за рік до виборів було змінено виборче законодавство, на сучасному етапі не здійснений комплексний аналіз форм участі неурядових організацій у виборчих перегонах та не розроблені концептуальні засади впливу неурядових організацій на перебіг чесних, прозорих, унікальних за своїм розмахом і напруженістю виборів до Верховної Ради України 2012 року.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даної статті є:

- дослідження форм участі неурядових організацій у виборчому процесі, зокрема, тих що закріплені чинним законодавством, однак не мали практичного випробування, а також тих, які не мають законодавчого закріплення, однак володіють суттєвим значенням для забезпечення відкритості політичних процесів;
- розроблення концептуальних засад впливу неурядових організацій на проведення демократичних, чесних і прозорих парламентських виборів 2012 року.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Загальновідомо, що неурядові організації можуть і повинні брати участь у всіх

політичних, соціальних процесах, що відбуваються у державі. На жаль, в Україні для неурядових організацій спостерігається обмежена кількість форм участі у виборах [9].

Найбільш поширенішими серед них є:

1. Участь неурядових організацій в агітаційних кампаніях.
2. Просвітницька діяльність неурядових організацій.
3. Інформаційно-аналітична діяльність неурядових організацій.
4. Спостереження з боку неурядових організацій.

Зрозуміло, що за таких умов неурядові організації не можуть повною мірою реалізувати власний потенціал. Тому вимагають законодавчого закріплення такі етапи виборчого процесу:

1. Формування виборчих комісій за участю неурядових організацій.
2. Висування кандидатів у депутати від неурядових організацій.

Щодо участі неурядових організацій у формуванні виборчих комісій, то завдяки нормам сучасного українського законодавства, вітчизняні неурядові організації позбавлені права брати участь у формуванні комісій. Хоча вони, працюючи у комісіях, значно підвищили б рівень довіри громадян до самого процесу виборів та покращили їх професіоналізм. Це є дуже важливо, оскільки в українському виборчому законодавстві передбачені досить широкі повноваження виборчих комісій.

У зв'язку з цим українським законодавцям необхідно прийняти норми закону, які б надали можливість неурядовцям виконувати обов'язки у виборчих комісіях. При цьому необхідно врахувати законодавство про об'єднання громадян, де передбачено рівність усіх неурядових організацій та одночасно обмежити представництво у виборчих комісіях тих неурядових організацій, для яких виборча діяльність є абсолютно невласивою. Прикро те, що український законодавець пішов спрощеним шляхом, позбавивши можливості впливати на формування комісій усіх без винятку неурядових організацій. Ця тотальна заборона не залишила за неурядовими організаціями жодної частини політичних прав. Не викликає сумнівів, що обмеження форм участі неурядових організацій у парламентських виборах не можна назвати демократичними, бо основна причина небажання народних депутатів включити неурядові організації до процесу формування виборчих комісій лежить не в юридичній, а в політичній площині.

На нашу думку, право неурядових організацій брати участь у формуванні виборчих комісій слід розглядати в комплексі з правом неурядових організацій висувати кандидатів на виборах.

Єдиним законодавчим актом в Україні, яким передбачалося право неурядових організацій висувати кандидатів, був Закон УРСР «Про вибори народних депутатів Української РСР», прийнятий 27 жовтня 1989 року. Згідно з цим Законом, право висувати кандидатів надавалося трудовим колективам, колек-

тивам професійно-технічних, середніх спеціальних і вищих навчальних закладів, які нараховують не менш як 200 осіб, громадським організаціям, зборам виборців, що є правомочними за умови присутності на них не менш ніж 200 виборців, зборам військовослужбовців. Однак згаданий Закон було прийнято ще за часів СРСР. А вже в Законі України «Про вибори народних депутатів України» зразка 1993 року та 2011 року неурядові організації були позбавлені такого права.

Серед країн Центральної та Східної Європи право неурядових організацій висувати кандидатів надається лише в Румунії, при чому винятково організаціям громадян національних меншин, які прирівнюються, із точки зору виборчих дій, до політичних партій [3, с. 353]. В Україні та в абсолютній більшості інших країн практика висування неурядовими організаціями своїх кандидатів відсутня: жодна з організацій національних меншин в Україні не вимагала висувати своїх кандидатів за списком від неурядових організацій. Представники національних меншин реалізовували це право шляхом самовисування в мажоритарних виборчих округах чи були включені до виборчих списків політичних партій. Однак статистика не на боці меншин: у парламенті VI скликання лише один депутат від кримських татар, що входить у фракцію «Наша Україна-Народна самооборона», хоча у Криму проживають майже 2 млн. осіб, з них 270-280 тис. – кримські татари [6].

Підсумовуючи сказане вище, можна стверджувати, що висування кандидатів у депутати від неурядових організацій на парламентських виборах не характерне для країн світу, однак потребує детального вивчення українськими науковцями, політиками, юристами, у зв'язку з адміністративно-територіальними особливостями нашої країни.

Ми проаналізували доцільність участі неурядових організацій у висуванні кандидатів. Перейдемо до щойно прийнятої у законі «Про вибори народних депутатів України», що вступив у силу 10 грудня 2011 року, новели, яка стосується можливості участі неурядових організацій у спостереженні за ходом виборчого процесу [2].

Основні положення цього Закону спираються на міжнародні стандарти, які містяться у таких документах [7]:

1. Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року (зокрема, стаття 21).

2. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 року (зокрема, стаття 25).

3. Кодекс належної практики у виборчих справах, що включає керівні принципи щодо виборів, прийняті Венеційською комісією 5-6 липня 2002 року та побудовані на базі основних засад загальноєвропейського досвіду у галузі виборів.

4. Висновки Венеційської Комісії та ОБСЄ/БДПЛ до багатьох законопроектів про вибори народних депутатів України.

5. Рішення Європейського суду з прав людини щодо захисту виборчих прав.

Із урахуванням міжнародних документів та законодавчих актів, розроблена вітчизняна законодавча база. Однак довгий час українське законодавство не мало норм, які б надавали право представникам неурядових організацій брати участь у спостереженні за ходом виборчого процесу. Саме через це в Україні склалася абсурдна ситуація: політичні партії, які формують виборчі комісії, проводять передвиборну агітацію, витрачають виборчі фонди – фактично спостерігають самі за собою. Але народні обранці аргументували свої дії таким чином:

– надання усім неурядовим організаціям права спостереження заважатиме проведенню виборів, створить зайвий хаос на ділянках;

– це положення надасть можливість владі через квазігромадські організації впливати на хід виборчого процесу;

– заангажовані неурядові організації розпочнуть відстоювання інтересів своєї політичної партії чи кандидата.

На нашу думку, справжня причина недопущення неурядових організацій до виборів полягала у тому, що народні обранці від політичних партій не прагнуть відкритості політичних процесів.

У зв'язку з тим, що у всіх цивілізованих країнах влада намагається привернути неурядові організації до виборів, надаючи їм якомога більше прав, уже сьогодні українське виборче законодавство підтримує традиції світового позапартійного громадського спостереження, надаючи статус суб'єкта виборчого процесу офіційним спостерігачам від неурядових організацій. Завдяки цим новелам здійснюватиметься тотальний контроль із боку громадян за ходом проведення виборів, бо саме позапартійні спостерігачі здатні підняти довіру громадян до обраних осіб. Адже практично на кожних виборах на адресу органів виконавчої влади, виборчих комісій, у тому числі й ЦВК, постійно надходять звинувачення у фальсифікації результатів виборів. При цьому об'єктивної оцінки того, як справді пройшли вибори, не може дати ніхто, окрім позапартійних спостерігачів, які не зацікавлені в результатах виборів, а лише в законності їх проведення.

На жаль, не завжди довіра суспільства до неурядових організацій незмінно висока. Це пов'язано з тим, що [5]:

– громадяни асоціюють неурядові організації з політичними партіями. Хоча їх завдання протилежні: завдання партії отримати владу і власне представництво, а завдання неурядової організації забезпечення інтересів своїх членів чи своєї цільової аудиторії. Неурядові організації досягають суспільних змін, не прагнучи при цьому стати владою, а, навпаки, повсякчасно намагаючись із нею співпрацювати;

– громадяни втомилися від різних політичних технологій і маніпуляцій, які на них випробовують задля отримання голосів на виборах. Через неурядові організації, які в подальшому стають політичними

партіями, громадяни не бажають підтримувати діяльність неурядових організацій, а інформацію, яку отримують від них, часто ототожнюють з політичною саморекламою. Більш того, критика з боку неурядовців на адресу чиновників і політиків сприймається як конкурентна боротьба за владу.

Спостереження за виборами є однією з процесуальних гарантій та умов реалізації виборчих прав громадян, що дозволяє суттєво зменшити, або навіть унеможливити, фальсифікацію реального волевиявлення громадян. Від того, як пройнуть ці вибори, залежить майбутнє нашої країни. Без перебільшення, якщо вибори не будуть чесними і демократичними, то у майбутньому відбудеться відмирання політичного життя, стагнація у суспільстві. Майбутні парламентські вибори матимуть серйозний вплив не лише на внутрішню ситуацію в Україні, а й на її міжнародне становище. Характер проведення виборів визначить перспективи України відновити процес підписання і ратифікації Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Поки очікування європейської сторони щодо виборів в Україні є не надто райдужними, однак активна позиція неурядових організацій зможе змінити загальну картину на краще [10].

Саме з метою координації зусиль на пробліматичні участі неурядових організацій у парламентських виборах 2012 року виокремлено ряд концептуальних засад впливу неурядових організацій на проведення демократичних, чесних і прозорих виборів:

1. Здійснення короткотермінових та довготермінових моніторингів, які нададуть можливість створити цілісну картину виборчого процесу [1].

2. Застосовування методики паралельного підрахунку голосів, що надасть змогу виявити рівень фальсифікації на шляху від дільничних комісій до комісії вищих рівнів.

3. Звернення у відповідні органи з заявами про підкуп виборців. Без сумніву, там, де люди генетично не здатні голосувати за купюри, вони ніколи на це не підуть. На жаль, згідно зі соціологічними даними, 40 % українців задекларували можливість «добровільного продажу» свого голосу, не розуміючи, що отримані перед виборами кошти насправді є мізерними подачками, неспівмірними зі шкодою, яку може заподіяти обраний таким чином депутат.

4. Викриття бюджетних і силових адміністративних ресурсів, які порушують основоположний принцип чесних виборів – рівність можливостей кандидатів.

5. Залучення пересічних виборців до проведення громадського аудиту, фільтрації майбутніх кандидатів шляхом дослідження відповідності критеріям доброчесності.

6. Проведення навчальних тренінгів для спостерігачів, членів комісій і представників партій, відкриття гарячої лінії для отримання виборцями професійної консультації з виборчих питань або повідомлення про порушення.

7. Сприяння збільшенню кількості суспільно-політичної тематики в новинах, яка знизилася до критично низького рівня – 16 % [8]. Натомість

потенційні виборці не отримують інформацію про механізм виборчого процесу, позбавлені критичного погляду, сприймаючи виборчу боротьбу переважно у вигляді виборчої реклами.

8. Сприяння збільшенню інформаційного простору для неурядових організацій. На жаль, сьогодні неурядові організації практично виключені із інформаційного простору, тому практично не можуть впливати ні на політику, ні на виборців, у той час, коли партії просувають певні ідеї, або обливають один одного брудом в ефірі [4].

9. Виявлення політичної сутності квазігромадських організацій. По своїй суті, такі організації мають своєю основною метою здобуття політичних дивідендів. Такі організації з'являються через зниження довіри громадян до політичних партій [5].

10. Сприяння розширенню прав спостерігачів, зокрема отримання ними не лише копії, а й оригіналу протоколу з мокрою печаткою, що надасть змогу оскаржувати дії виборчої комісії.

11. Спонування громадян до здійснення громадського контролю за обраною владою та втіленням нею у життя задекларованих гасел.

12. Проведення просвітницької роботи серед громадян, адже 47 % громадян досі не ознайомлені із змінами у виборчому законодавстві, не знають виборчих процедур і взагалі не розуміють різниці між виборчими системами [8].

13. Забезпечення чесних та прозорих виборів через співпрацю, координацію, узгодження дій та спільних зусиль між неурядовими організаціями, політичними партіями та владою. Адже жодна неурядова організація, жодна партія чи державна структура не здатна власноруч охопити усі виборчі дільниці.

Висновки. Підсумовуючи наведене вище у статті, зазначимо, що в Україні обмежена кількість форм участі неурядових організацій у парламентських виборах. Тому існує потреба у:

– законодавчому закріпленні такого етапу виборчого процесу, як формування виборчих комісій за участю неурядових організацій;

– практичному впровадженні щойно прийнятої новели закону, яка стосується надання неурядовим організаціям статусу офіційних спостерігачів;

– детальному вивченні українськими науковцями, політиками, юристами можливості висування кандидатів у депутати від неурядових організацій.

Упровадження інституту спостерігачів від неурядових організацій у виборах є чинником демократичності виборчого процесу та критерієм легітимності результатів виборів на міжнародному рівні. Досвід кампаній із виборів народних депутатів України, виборів Президента України підтвердив цей висновок.

У статті також запропоновані концептуальні засади впливу неурядових організацій на виборчий процес. Однак, жодні пропозиції, які містять найдемократичніші та найпрозоріші механізми реалізації та захисту виборчих прав громадян, не

будуть діяти доти, доки самі громадяни не матимуть відповідного рівня політичної культури та не припинять зловживання своїми конституційними правами чи посадовими обов'язками.

Цього року вибори відбуваються не тільки в Україні, а й у Вірменії (6 травня 2012 року), Грузії (1 жовтня 2012 року), та Білорусі (23 вересня

2012 року), тому перспективи подальших розвідок полягають у здійсненні аналізу дотримання цими країнами європейських цінностей у ході проведення парламентських виборів, зокрема надання можливості неурядовим організаціям впливати на виборчий процес.

ЛІТЕРАТУРА

1. Виборче законодавство : українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування // Лабораторія законодавчих ініціатив. – 2006-2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.parlament.org.ua>.
2. Закон України «Про вибори народних депутатів України» // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 10-11. – С. 73.
3. Закон «Про вибори до Палати Представників і Сенату» № 68/1992 // Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи. – Вашингтон : Міжнародна фундація виборчих систем (IFES), 2002. – С. 353.
4. Эксперты оценили роль гражданских институтов в избирательном процессе [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.parlament.org.ua>.
5. Квазігромадські організації як шлях до влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://opora.ck.ua>.
6. Кримські татари обговорять участь у парламентських виборах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unian.ua>.
7. Мірошниченко Ю. Міжнародні стандарти гарантування виборчих прав і свобод громадян у контексті підготовки нового закону про вибори народних депутатів [Електронний ресурс] / Ю. Мірошниченко. – Режим доступу : <http://www.miroshnychenko.ua>.
8. Опитування «Вибори-2012» : громадська думка населення України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://razumkov.org.ua>.
9. Телешун С. Нові перспективи Закону України «Про вибори народних депутатів» : версії розвитку [Електронний ресурс] / С. Телешун. – Режим доступу : <http://kodeksy.com.ua>.
10. Фонд Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва. Старт виборчої кампанії та завдання громадськості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dif.org.ua/ua>.

Рецензенти: **Пашико Л. А.** – д.держ.упр.;

Ємельянов В. М. – д.держ.упр, державний службовець 1 рангу.

© Антонова О. Р., 2012

Дата надходження статті до редколегії 12.09.2012 р.

АНТОНОВА Олена Ростиславівна – аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

Коло наукових інтересів: розвиток громадського сектора в Україні, проблеми розбудови громадянського суспільства.

ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИНЦИПІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

У статті досліджуються принципи роботи органів місцевого самоврядування України та ведеться пошук нових організаційно-функціональних принципів їх діяльності.

Ключові слова: принципи, принципи місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування України.

В статье исследуются принципы работы органов местного самоуправления Украины и ведется поиск новых организационно-функциональных принципов их деятельности.

Ключевые слова: принципы, принципы местного самоуправления, органы местного самоуправления Украины.

In article principles of activity of local governments of Ukraine are investigated and search of new organizational and functional principles of their activity is conducted.

Key words: principles, principles of local government, local governments of Ukraine.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Серед проблем науки державного управління проблематика місцевого самоврядування є однією з найскладніших, а відтак – таких, що потребує особливого розгляду. Це пов'язано з низкою обставин, першочерговою з яких є те, що, з одного боку, Конституція України закріплює місцеве самоврядування як одну із засад конституційного ладу, самостійну форму волевиявлення народу, а з іншого – прийняття нового законодавства про місцеве самоврядування та його реалізація на практиці гальмуються нестачею спеціальних знань щодо форм та методів здійснення публічної влади на місцевому рівні.

Крім того, частина принципів і методів діяльності, успадкована органами місцевого самоврядування від системи рад, не відповідає сучасній парадигмі управління, є неефективною в сьогоденних умовах і не сприяє вирішенню завдань, що стоять перед Україною.

Тому є актуальними пошуки такої організації системи органів місцевого самоврядування, принципів і методів їх діяльності, які, враховуючи українські самоврядні традиції, історичні особливості територіального розвитку та світовий досвід, забезпечили б європейські стандарти надаваних органами місцевого самоврядування послуг і розвиток людини як особистості.

Таким чином, оскільки кількість надаваних органами самоврядування управлінських та громад-

ських послуг із часом збільшується, зростають вимоги до якості їх надання, з'являються альтернативні джерела надання громадських послуг (конкуренція), від органів місцевого самоврядування вимагається не тільки відкритість, прогнозування і врахування змін зовнішнього середовища, забезпечення зворотного зв'язку зі споживачами послуг, а й націленість на інновацію, пошук нових організаційно-функціональних принципів і методів діяльності.

Усе це актуалізує необхідність дослідження проблем діяльності органів місцевого самоврядування, осмислення тенденцій розвитку місцевого самоврядування з урахуванням сучасної парадигми управління, в основі якої лежить нова управлінська культура, спрямована на споживача-громадянина та оптимальне, з точки зору отримання кінцевого результату, задоволення його потреб та інтересів, співвідношення централізації і децентралізації, політичного та адміністративного управління, муніципального управління і менеджменту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано вирішення даної проблеми і на які спирається автор. Аналізуючи напрацювання у зарубіжній та вітчизняній науковій літературі щодо поставленої проблеми, слід зазначити, що питанням функціонування органів місцевого самоврядування присвячено чимало досліджень, зокрема таких науковців як Г. В. Атаманчук [1], А. А. Коваленко [3], В. В. Таболин [5], В. І. Фадєєв [6], К. Ф. Шеремет [7] та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Разом із тим, вітчизняний та зарубіжний досвід вивчався в основному на базовому рівні територіальних громад. Принципи взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади та їх співпраця майже обділені увагою науковців.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є синтез корисних ідей та формування підходів до організації діяльності органів місцевого самоврядування на принципах, які забезпечать їх ефективну та результативну роботу.

Основними завданнями, що ставляться у роботі, є дослідження принципів місцевого самоврядування, які покладені в основу організації і функціонування місцевого самоврядування та визначають його властивості, риси і ознаки на сучасному етапі. Крім цього, планується розробити принципи, запровадження яких покращить роботу органів місцевого самоврядування України.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Поняття «місцеве самоврядування» є багатозмістовним. Визначення Європейською хартією поняття «місцеве самоврядування» засвідчує, що місцеве самоврядування – це вид суспільного управління, зокрема управління складними територіальними суспільними системами.

Досвід багатьох розвинених країн світу свідчить, що демократична державна форма правління і управлінська територіальна самодіяльність громад доповнюють одна одну завдяки взаємозв'язкам, які встановлюються між ними. З іншого боку, вони мають істотні відмінності, які в окремих випадках є навіть суперечливими.

Більшість із них пов'язані з формою управління, деякі – з організаційно-функціональними принципами і методами діяльності органів місцевого самоврядування та державного управління. Ось чому в ході дослідження ми сконцентруємо увагу на організаційно-функціональних принципах і методах діяльності органів місцевого самоврядування, які є конкретними об'єктами вивчення в рамках цієї роботи. Передбачається, що отримані результати дадуть змогу запропонувати низку заходів для зміцнення місцевого самоврядування, нейтралізації негативних тенденцій та пом'якшення суперечностей між ним та державним управлінням.

При цьому слід наголосити, що дослідження організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування передбачається здійснити на основі міждисциплінарного підходу в рамках науки державного управління.

Діяльність органів місцевого самоврядування України багатовекторна, включає безліч функцій, повноважень тощо. Проте, результати аналізу діяльності органів місцевого самоврядування, за двадцятирічний період, вказують на необхідність перегляду основ, на яких будується система місцевого самоврядування в Україні.

Ключовим аспектом організації роботи органів місцевого самоврядування є принципи, на яких ґрунтується їх робота.

Принципи – це основні засади діяльності органів публічної влади. Саме тому увага багатьох фахівців державно-управлінської, політико-правової та муніципальної думки, сучасних дослідників проблем місцевого самоврядування (серед яких В. Болотін, Є. Боресков, Д. Бутаков, Т. Бялкіна, В. Васильєва, О. Віхарева, Є. Китов, І. Коваленко, В. Князєв, О. Кутафін, В. Кравченко, В. Негода, М. Пітцик, М. Пухтинський, В. Таболін, Е. Топалова, В. Фадєєв, К. Шеремет та ін.) зосереджена на дослідженні принципів місцевого самоврядування.

Перш ніж перейти до розгляду принципів місцевого самоврядування, доречно згадати, що під цим терміном слід розуміти основні правила, які визначають побудову і функціонування системи місцевого самоврядування, дотримання котрих забезпечує ефективність їх діяльності. Виконання принципів місцевого самоврядування породжує закономірності і відносини суспільно-політичної природи, що визначають зміст, організаційну структуру та життєдіяльність елементів місцевого самоврядування. Вони виступають у вигляді певних положень, закріплених правом, і застосовуються у теорії місцевого самоврядування та у практичній діяльності.

Тобто, принципи місцевого самоврядування – це вихідні начала, що покладені в основу організації і функціонування місцевого самоврядування та визначають його властивості, риси та ознаки на сучасному етапі. Принципи місцевого самоврядування в Україні встановлені Конституцією України відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, а їх деталізація та конкретизація закріплена ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Основними принципами місцевого самоврядування є: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених законодавством; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування [4, ст. 4].

Вищенаведені принципи за ступенем узагальнення розподіляють на дві групи:

- загальні принципи організації та здійснення публічної влади;
- специфічні принципи місцевого самоврядування.

До першої групи принципів, яка визначає загальні засади організації одночасно двох форм публічної влади в Україні – державної влади та місцевого самоврядування – увійшли принципи, що отримали закріплення у I розділі Конституції України як засади конституційного ладу. Це принципи демократизму; гуманізму; верховенства права.

Деякі з принципів відтворені у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Це принципи:

- народовладдя (визнання народу єдиним джерелом влади в Україні. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування);
- законності (органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України).

До другої групи принципів діяльності органів місцевого самоврядування України (специфічні принципи) відносять принципи, які характеризують функціонування та організацію місцевого самоврядування як самостійної форми влади. Дані принципи імплементовані в українське законодавство у зв'язку з ратифікацією Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування.

Друга група принципів умовно поділяється на основні та спеціальні. До них відносять принципи гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; народовладдя; законності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законодавством; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування [4, ст. 4]. Кожен із основних принципів має самостійне значення, але, поряд із тим, взаємодіє і доповнює інші принципи, що у сукупності утворюють єдину систему, яка визначає функціонування та організацію системи місцевого самоврядування в Україні.

До спеціальних належать принципи, що розширюють сферу діяльності основних, враховуючи місцеві потреби, звичаї, ментальність тощо. Так, до спеціальних відносять принцип різноманітності організаційних форм здійснення місцевого самоврядування; організаційного відособлення місцевого самоврядування, його органів у системі управління державою; фінансування державою витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади та інші.

При цьому потрібно враховувати, що серед учених постійно тривають наукові суперечки, і до цих пір не сформовано єдиної думки щодо загальних принципів, на яких ґрунтується діяльність усієї системи органів місцевого самоврядування.

Заслужують на увагу роботи В. В. Таболіна у яких він наводить перелік із одинадцяти принципів місцевого самоврядування, серед яких виділяє: поєднання державних і суспільних основ здійснення місцевого самоврядування; єдність громадян даної території як суб'єкта та об'єкта управління; самостійність і незалежність у межах своєї компетенції кожного рівня місцевого самоврядування; багатоваріантність організаційних структур і механізмів самоврядування; самостійність

(юридичного організаційного, матеріально-фінансового та іншого характеру) місцевого самоврядування; поєднання в правовій основі місцевого самоврядування централізованого законодавчого регулювання з великим об'ємом актів локальної нормотворчості; економічна і фінансова самостійність території, самофінансування і самозабезпечення; волевиявлення громадян через представницьку і виконавчу адміністрацію, органи влади, органи місцевого самоврядування, місцеві референдуми та збори, інші форми безпосередньої демократії; поєднання інститутів представницької і безпосередньої демократії як головних способів здійснення самоуправлінських функцій; системна організація місцевого самоврядування (регулююча діяльність уряду та її суб'єктів здійснюється по відношенню до місцевого самоврядування як системи); поєднання місцевих і державних інтересів, інтересів особи і всього населення відповідної території [5, с. 32].

Натомість, науковці В. І. Фадєєв та О. Е. Кутафін до загальних принципів відносять: організаційне відособлення місцевого самоврядування, його органів в системі управління державою і взаємодія з органами державної влади в здійсненні загальних завдань і функцій; відповідність матеріальних і фінансових ресурсів місцевого самоврядування його повноваженням; різноманітність організаційних форм здійснення місцевого самоврядування; дотримання прав і свобод людини і громадянина; самостійність рішення населенням питань місцевого значення; законність в організації і діяльності місцевого самоврядування; гласність у діяльності місцевого самоврядування; колегіальність і єдиноначальність в діяльності місцевого самоврядування; державна гарантія місцевого самоврядування; поєднання представницької демократії з формами прямого волевиявлення громадян; відповідальність органів і посадовців місцевого самоврядування перед населенням [6, с. 245].

Важливими для розгляду є загальні принципи, запропоновані А. А. Коваленком. Він рекомендує виокремити такі: виборність органів місцевого самоврядування і посадовців місцевого самоврядування; самостійність місцевого самоврядування; відкритий і публічний характер діяльності органів місцевого самоврядування і посадовців місцевого самоврядування (гласність); використання звичаїв і традицій в організації і діяльності місцевого самоврядування [3, с. 338].

Найбільш вдало, на думку автора, класифікацію загальних принципів місцевого самоврядування сформулював К. Ф. Шеремет, запропонувавши такі групи принципів:

- ті, що забезпечують самостійність органів місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх функцій і повноважень;
- ті, згідно з якими створюються територіальні громади – головні структури у системі місцевого самоврядування;
- ті, що визначають основні обов'язки і повноваження держави по організації місцевого самоврядування;

- ті, що забезпечують піднаглядність і підконтрольність державі діяльності органів та посадовців місцевого самоуправління;
- ті, що визначають формування необхідної фінансово-економічної основи місцевого самоврядування;
- ті, що гарантують обов'язковість рішень із питань місцевого значення, прийнятих шляхом прямого волевиявлення громадян (на місцевому референдумі, на зборах), рішень органів та посадовців місцевого самоврядування;
- ті, що забезпечують стабільність встановлених Конституцією і законами прав місцевого самоврядування;
- ті, що забезпечують відповідальність органів та посадовців місцевого самоврядування за свою діяльність;
- ті, згідно з якими органи місцевого самоврядування можуть наділятися окремими державними повноваженнями [7, с. 104].

Інші науковці досліджували тільки окремі з наведених загальних принципів або ж доповнювали їх.

Погляди науковців різняться, але, незважаючи на їх відмінності, всі вони в основному сходяться до того, що система принципів місцевого самоврядування потребує удосконалення. І перш за все, це пов'язано з тим, що на сучасному етапі існування органи місцевого самоврядування України зіткнулись з проблемою невідповідності задекларованих принципів діяльності місцевого самоврядування із реальними можливостями їх реалізації.

Зокрема, принцип народовладдя, основний принцип, суть існування місцевого самоврядування – не дотримується, і основною причиною цього є незріла партійна система України, яка поки що не спроможна забезпечити належного народного представництва, у тому числі, у представницьких органах місцевого самоврядування.

Принцип підзвітності та відповідальності передбачає відповідні форми організаційних відносин між державними та недержавними органами влади, організаціями вищого і нижчого рівнів, установами. Поняття «підзвітність», «підконтрольність» завжди включають право на обов'язкове одержання від підконтрольних суб'єктів відповідної інформації та звітів. Принцип відповідальності включає дві складові: невідворотність відповідальності за помилкові рішення та персоніфікацію відповідальності. На практиці контролюючі органи (прокуратура), перевіряють кожне рішення, прийняте відповідними органами місцевого самоврядування на предмет відповідності чинному законодавству і у разі його порушення надсилають припис про необхідність призупинення рішення або ж його скасування.

Принцип колегіальності визначають як принцип державного і громадського управління, згідно з яким керівництво органами, організаціями здійснюється колегією – групою осіб, які мають рівні права та обов'язки або дорадчі права у вирішенні питань, що належать до компетенції відповідного органу, організації. У зв'язку з цим, колегіальність буває вирішальною і дорадчою (властива тим органам,

які діють на основі єдиноначальності) [1, с. 176]. Стосовно рад всіх рівнів, принцип колегіальності є повсюдним. Всі рішення президії ради, фракції, постійних, тимчасових комісій, рішення сесії приймаються лише колегіально.

Принцип поєднання місцевих і державних інтересів є провідним у забезпеченні життєдіяльності відповідної території на належному рівні. Від ефективності спільного управління та взаємодії органів влади та органів місцевого самоврядування залежить якість життя людей, їх економічне, культурне і духовне життя.

Найбільш спірним принципом, який найчастіше обговорюється протягом останніх років, є принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності. Відповідно до даного принципу, не допускається утворення органів місцевого самоврядування, призначення посадовців місцевого самоврядування, здійснення місцевого самоврядування в будь-якій формі органами державної влади і державними службовцями. Цей принцип визначає основи взаємин органів державної влади і органів місцевого самоврядування, муніципальних утворень між собою.

Проте, на практиці, вся система місцевого самоврядування знаходиться у залежності від органів державної влади. Саме органи державної влади наділені законодавчими правами розпоряджатись матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами, а органи місцевого самоврядування змушені делегувати їм повноваження, тому що без відповідного ресурсного забезпечення не в змозі їх виконувати.

Постійні звернення фахівців та науковців, які займаються проблемами місцевого самоврядування до законотворців щодо виправлення даної ситуації та надання органам місцевого самоврядування відповідних ресурсів, допоки не знайшли належного законодавчого закріплення. З огляду на це, автор пропонує запровадити підгрупу особливих принципів на основі узгодження загальних, специфічних та врахування принципів належного врядування, що подані на рис. 1.

Відповідно до рис. 1, автор пропонує використовувати підгрупу особливих принципів, які мають враховувати історичні, економічні, культурні та ментальні особливості саме тих територій, де вони будуть запроваджуватись рішеннями відповідних рад [2]. Суть запропонованих принципів визначено як історично обумовлені ідеї та норми, що покладені в основу організації і діяльності кожної територіальної спільноти, які дають змогу узгоджено діяти усім елементам врядування та забезпечують реальне представництво інтересів громади.

Введення запропонованих принципів у діяльність місцевих рад (шляхом внесення змін у діючі регламенти рад) надасть можливість забезпечити відкритість і прозорість роботи у прийнятті рішень ради, підвищить довіру людей до влади і, як результат, активізує громадян до участі у суспільних справах, забезпечить контроль за обов'язковістю виконання рішень органів місцевого самоврядування всіма суб'єктами господарювання на відповідній території тощо.

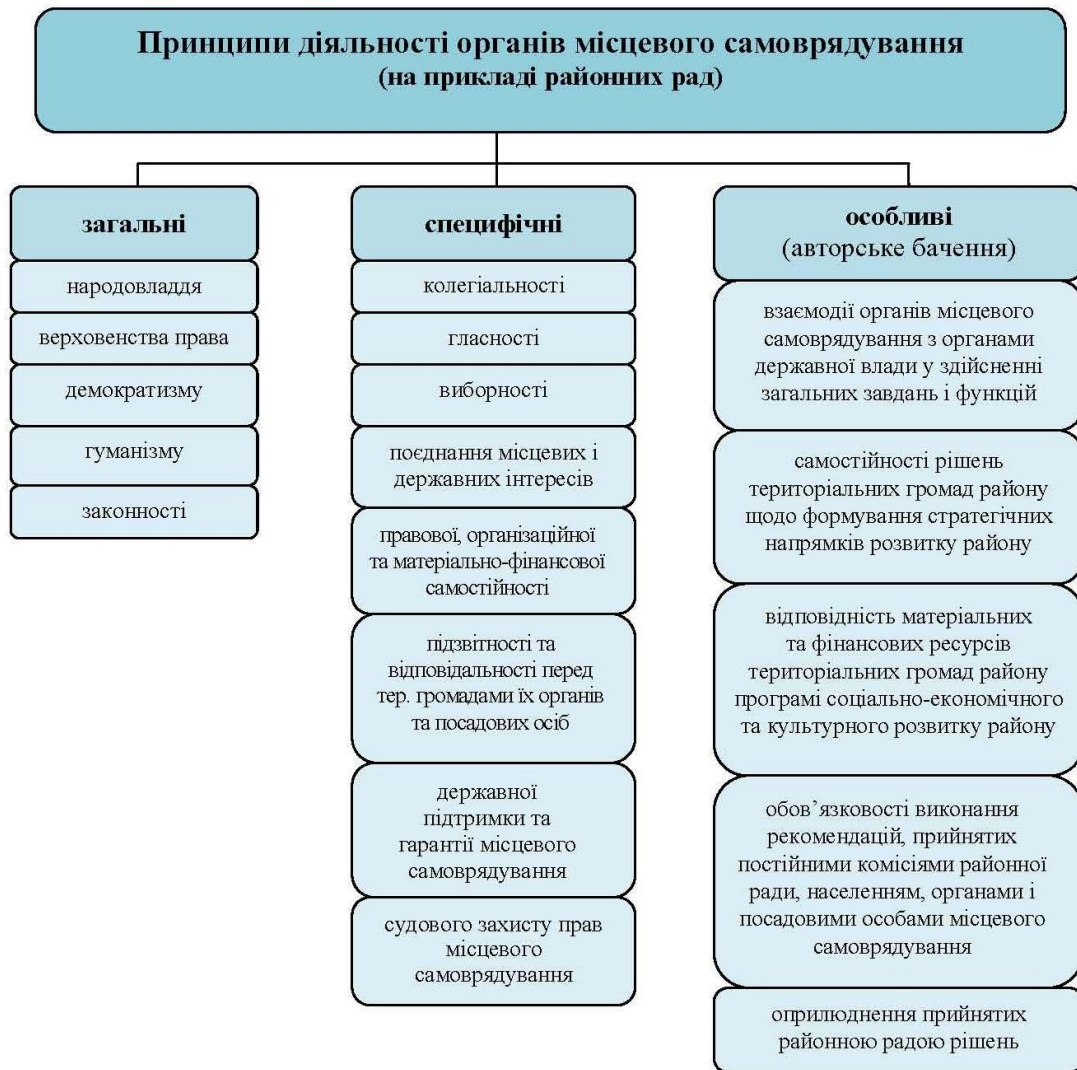


Рис. 1. Класифікація принципів діяльності органів місцевого самоврядування

Висновки. Таким чином, дослідивши принципи діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, можемо констатувати, що забезпечити якісно нову роботу органів місцевого самоврядування неможливо без переосмислення базових норм, без зміни принципів діяльності та їх ідейного наповнення. У контексті проведеного

дослідження доцільним є створення наукового та практичного підґрунтя для переходу органів місцевого самоврядування України на організацію діяльності, засновану на узгодженій взаємодії всіх елементів системи місцевого самоврядування даної території з органами державної влади та громадськими інституціями.

ЛІТЕРАТУРА

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. – [2-е изд., доп.] / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2004. – 573 с.
2. Грищенко І. М. Організація діяльності районних рад в Україні : адаптація європейського досвіду належного врядування : дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.04 «Міське самоврядування» / І. М. Грищенко. – К. : Національна академія державного управління при Президентові України, 2011.
3. Коваленко А. А. Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні / А. А. Коваленко. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, 2002. – 461 с.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України : за станом на 1 лют. 2006 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2006. – 80 с. – (Серія «Закони України»).
5. Таболин В. В. Организационно-правовые основы деятельности органов местного самоуправления в крупных городах и урбанизированных районах : автореф. дис. на соискание науч. степ. д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; Государственное управление ; Административное право ; Муниципальное право» / В. В. Таболин. – М. : Академия управления МВД России, 1999. – 32 с.

6. Фадєєв В. І. Принципи організації місцевого самоврядування / В. І. Фадєєв, О. Є. Кутафін : зб. наук праць Української Академії державного управління при Президенті України / [за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева]. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – Вип 2. – У 4 ч. – Ч. 1. – 380 с.
7. Шеремет К. Ф. Проблемы теории государственного права : учеб. [для студ. высш. учебн. завед.] / К. Ф. Шеремет, Б. Н. Габричидзе / М. : Юрид. лит., 1969. – 197 с.

Рецензенти: *Антонова Л. В.* – д.держ.упр.;
Євтушенко О. Н. – д.політ.н.

© Грищенко І. М., 2012

Дата надходження статті до редколегії 18.09.2012 р.

ГРИЩЕНКО Ірина Миколаївна – кандидат наук з державного управління, головний спеціаліст відділу професійного навчання Національного агентства з питань державної служби України.

Коло наукових інтересів: діяльність районних рад в Україні, проблеми впровадження європейських стандартів врядування у діяльність органів місцевого самоврядування.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Проаналізовано зміни у законодавстві, що відбулись у зв'язку із набуттям чинності Законів України «Про доступ до публічної інформації» та «Про інформацію» (нова редакція), у контексті налагодження ефективної взаємодії між органами публічної влади та засобами масової інформації. Пропонується авторське бачення шляхів удосконалення правового регулювання даної сфери.

Ключові слова: взаємодія, суб'єкти владних повноважень, засоби масової інформації, інформація, публічна інформація, акредитація.

В статье проанализированы изменения в законодательстве, произошедшие в связи с введением в действие Законов Украины «О доступе к публичной информации» и «Об информации» (новая редакция), в контексте обеспечения эффективного взаимодействия между органами публичной власти и средствами массовой информации. Предлагается авторское видение путей усовершенствования правового регулирования этой сферы.

Ключевые слова: взаимодействие, субъекты властных полномочий, средства массовой информации, публичная информация, аккредитация.

The article deals with the changes in Ukrainian legislation caused by implementation of Law on The Access to Public Information and new edition of Law on The Information in the context of improvement of the interaction between public authorities and mass-media. The author proposes possible ways of improvement of legal framework for this field.

Key words: interaction, mass media, information, public information, accreditation.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Постановка проблеми пов'язана з необхідністю забезпечення відкритості та прозорості державного управління, подолання причин невисокого рівня довіри населення до органів влади, підтримки суспільством владних рішень. До цих причин, зокрема, належить і неефективна взаємодія органів публічної влади та засобів масової інформації (далі – ЗМІ).

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Аналіз наукових джерел свідчить, що проблемам відносин влади, ЗМІ та громадськості присвячені праці В. Бебика, В. Головія, Н. Дніпренко, С. Колоска, В. Королька, М. Кушнір, Н. Лашкіної, А. Серанта, І. Слісаренка, Г. Почепцова, С. Чукут та ін. У їхніх працях розглядаються проблеми інформаційної безпеки та статусу мас-медіа, комунікації в публічному управлінні, ролі ЗМІ у формуванні іміджу органів публічної влади, розвитку системи зв'язків із громадськістю.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена

стаття. Проблеми взаємодії органів влади та ЗМІ спричиняються обома учасниками цього процесу. Мова йде як про небажання чиновників надавати журналістам повну достовірну інформацію про свої дії, перешкоджання діяльності мас-медіа, так і про маніпулювання інформацією самими ЗМІ з метою дискредитації органу влади або окремих посадових осіб. Поширеною є практика відмови у наданні ефірного часу чи друкованої площі представникам опозиційних до влади або власника ЗМІ сил, розміщення замовних матеріалів, фактично прихованої реклами чи антиреклами (т.зв. джінси), під виглядом редакційних. Усе це призводить до поширення недостовірної та необ'єктивної інформації про діяльність органів влади та їх посадових осіб. Тому в Україні сьогодні потрібно створити умови для забезпечення реальної свободи слова одночасно з формуванням соціально відповідальної журналістики. Цей процес варто розпочати з аналізу чинних нормативно-правових актів і внесення змін до них у разі необхідності, оскільки будь-яка діяльність ґрунтується на законодавчих нормах.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є аналіз чинних нормативно-правових актів та встановлення необхідних змін,

які потрібно внести в контексті удосконалення законодавства в цій сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Протягом останнього року в нашій державі відбулися зміни в законодавстві, що тією чи іншою мірою регулює взаємодію органів влади та ЗМІ, а саме впроваджено у дію Закони України «Про доступ до публічної інформації» та «Про захист персональних даних», внесено зміни до Закону України «Про інформацію» та інших нормативно-правових актів. У зв'язку з цим мета статті – з'ясувати роль впровадження змін до законодавства у процесі налагодження ефективної взаємодії між органами публічної влади та ЗМІ. Досягнення мети потребує розв'язання конкретних завдань: 1) проаналізувати закони та нормативні акти, що регулюють взаємодію органів влади та ЗМІ; 2) запропонувати можливі шляхи вдосконалення правового регулювання цієї сфери.

Оскільки професійна діяльність журналістів пов'язана з інформацією, важливе значення має гарантоване законодавством право на безперешкодний доступ до неї. 13 січня 2011 року Верховна Рада України прийняла нову редакцію Закону України «Про інформацію» та Закон України «Про доступ до публічної інформації», що вступили у дію 9 травня минулого року. Перший закон регулює відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони та захисту інформації [5]. Другий закон визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, якою володіють суб'єкти владних повноважень [4].

Аналіз цих Законів варто розпочати з основних термінів, визначення яких наводить законодавець. Отже, інформація – це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [5]. Публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена у процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у їх володінні та володінні інших розпорядників публічної інформації, визначених законом [4].

Відповідно до Закону України «Про інформацію» суб'єкт владних повноважень – це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, інший суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції відповідно до законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень [5]. Закон України «Про доступ до публічної інформації» до суб'єктів владних повноважень відносить органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання. Суб'єкти владних повноважень є

розпорядниками публічної інформації [4]. Ця норма є важливою для забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади в цілому та їх взаємодії зі ЗМІ, оскільки раніше певні форми такої взаємодії визначались рішеннями Кабінету Міністрів, а тому були обов'язковими для виконання лише органами виконавчої влади, а для органів місцевого самоврядування мали рекомендаційний характер.

Закон України «Про інформацію» визначає засоби масової інформації як засоби, призначені для публічного поширення друкованої або аудіо-візуальної продукції [5]. Останнім часом змінились вимоги до державного управління, що передбачають перехід від простого інформування до комунікації з громадянами, а роль журналістів у цьому процесі трансформується від звичного висвітлення діяльності органів влади до забезпечення зворотнього зв'язку. З огляду на це все частіше вживається термін «засоби масової комунікації». Дати законодавче визначення цього терміна пропонувалось у Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики» [6].

Законодавство України гарантує право на інформацію, яке полягає у можливості вільно одержувати, використовувати, поширювати, зберігати інформацію, необхідну для реалізації прав, свобод і законних інтересів [5]. Будь-яка інформація, в тому числі й публічна, є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом. Відповідно до чинного законодавства, до інформації з обмеженим доступом належить конфіденційна, таємна та службова інформація. Сьогодні, у зв'язку із прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації», органам влади – розпорядникам інформації – зловживати правом обмеження доступу до інформації стало важче, адже закон зобов'язує при цьому застосовувати т.зв. трискладовий тест. Отже, доступ до інформації може бути обмежено лише за наявності сукупності трьох вимог:

- винятково в інтересах нацбезпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, для охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;
- розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;
- шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні [4].

Відсутність хоча б однієї з цих вимог не дає право розпоряднику обмежити доступ до інформації. Проте, визначати, чи становить інформація, стосовно якої надійшов запит, суспільний інтерес, буде розпорядник інформації. Оскільки Закон України «Про доступ до публічної інформації» не містить визначення терміну «суспільний інтерес» та критеріїв співвіднесення шкоди та суспільного інтересу в

оприлюдненні інформації, це може призвести, на нашу думку, до зловживань із віднесенням інформації до інформації з обмеженим доступом. Разом із тим, ст. 29 Закону України «Про інформацію» твердить, що інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення. Предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, про шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо [5].

Автори наково-практичного коментаря до Закону України «Про доступ до публічної інформації» радять при визначенні наявності суспільного інтересу при поширенні інформації користуватись критеріями, розробленими В. Речицьким та Н. Петровою. Предметом суспільного інтересу, на думку В. Речицького, вважається інформація, яка, окрім критеріїв, визначених Законом України «Про інформацію», свідчить про порушення інтересів територіальних громад і права власності народу України; дозволяє зробити обґрунтований політичний вибір; гарантує обізнаність із подіями та фактами, що безпосередньо впливають на стан і характер життя людини тощо [2].

Н. Петрова пропонує брати до уваги такі критерії: 1) чи суперечить чиясь поведінка посадовому обов'язку; 2) чи йдеться про наявність право-

порушення; 3) чи є ознаки зловживання владою; 4) чи йдеться про недбале виконання обов'язків або неналежне управління публічним (державним) органом; 5) чи наявна корупція або шахрайство; 6) чи йдеться про загрозу здоров'ю, безпеці громадян, довкіллю; 7) чи посадова особа вводила в оману громадськість публічними заявами; 8) чи йдеться про судову помилку; 9) чи йдеться про інтереси національної безпеки; 10) чи йдеться про економічний добробут; 11) чи йдеться про права людини [2].

Якщо запитувач не погоджується з відмовою у доступі до інформації у зв'язку із віднесенням її до інформації з обмеженим доступом, він має право звернутись до суду. Однак, процесуальне законодавство України не передбачає скорочених термінів розгляду адміністративних справ, і такі судові процеси можуть тривати декілька років. Коли інформацію, у доступі до якої відмовлено, потрібно оприлюднити негайно (наприклад, щоб громадяни могли зробити свідомий вибір при голосуванні), винесення рішення про можливість надання такої інформації через тривалий проміжок часу позбавить її актуальності. Тому, на нашу думку, необхідно внести зміни до Закону України «Про доступ до публічної інформації», надавши визначення терміна «суспільний інтерес» або, принаймні, зазначити, що термін «суспільний інтерес» вживається в розумінні ст. 29 Закону України «Про інформацію».

Закони України «Про доступ до публічної інформації» та «Про інформацію» містять перелік випадків, у яких доступ до інформації не може бути обмежено. Їх викладено у таблиці.

Закон України «Про доступ до публічної інформації»	Закон України «Про інформацію»
- інформація про розпорядження бюджетними коштами; - про володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном; - декларації про доходи осіб та членів їх сімей, які претендують на зайняття або займають виборну посаду в органах влади (ч. 5 ст. 6) (при дотриманні вимог т.зв. три-складового тесту зазначені положення не поширюються на випадки, коли оприлюднення такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню або запобіганню злочину)	- інформація про незаконні дії органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб; - про факти порушення прав і свобод людини та громадянина (ст. 21)
декларації про доходи осіб та членів їх сімей, які обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування першої або другої категорії (ч. 6 ст. 6)	про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення (ст. 21)
	інформація про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та ін. надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей (ст. 21)
	інформація про якість харчових продуктів і предметів побуту (ст. 21)
	інформація про вплив товару (роботи, послуги) на життя та здоров'я людини (ст. 14)
	інформація про стан довкілля, крім інформації про місце розташування військових об'єктів (ст. 13)

Важливе значення для роботи журналістів, з огляду на необхідність оперативного висвітлення подій, має встановлення термінів розгляду запиту

на інформацію. Закон України «Про доступ до публічної інформації» встановлює чотири терміни надання відповіді на запит:

– не пізніше п'яти робочих днів із моменту отримання запиту (у старій редакції Закону України «Про інформацію» термін відповіді на інформаційний запит становив 30 днів);

– якщо задоволення запиту на інформацію потребує опрацювання великого обсягу матеріалу, то строк надання відповіді може бути продовжено до 20 робочих днів. У такому разі про відстрочення надання відповіді та причину такого рішення запитувача повідомляють у письмовій формі протягом п'яти робочих днів із моменту отримання запиту (Закон України «Про інформацію» у старій редакції передбачав відстрочку надання відповіді на невизначений термін та не містив переліку підстав для такого відстрочення);

– не пізніше 48 годин на запит надається інформація, необхідна для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, надзвичайних подій, що загрожують безпеці громадян;

– негайному оприлюдненню підлягає будь-яка інформація про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, і про заходи, що застосовуються у зв'язку із цим.

Законом визначено запит на інформацію як прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що є у його володінні. Розширено способи подання запиту: запитувач може звернутись із запитом на інформацію, яка, до речі, може і не стосуватись його особисто, письмово, усно, телефоном, поштою, факсом або електронною поштою (стара редакція Закону України «Про інформацію» передбачала подання інформаційного запиту лише у письмовій формі).

Розділ III Закону України «Про інформацію» повністю присвячено діяльності журналістів, засобів масової інформації та їх працівників. Норми закону містять визначення масової інформації, інформаційної продукції та послуги. Стаття 24 Закону забороняє цензуру та втручання в професійну діяльність журналістів та засобів масової інформації. Під цензурою законодавець розуміє будь-яку вимогу, спрямовану, зокрема, до журналіста, засобу масової інформації, його засновника, видавця, керівника, розповсюджувача, узгоджувати інформацію до її поширення або накладання заборони чи перешкоджання в будь-якій іншій формі тиражуванню або поширенню інформації [5]. Щоправда, ця норма не застосовується у разі накладання судом заборони на поширення інформації або у випадках, коли попереднє узгодження інформації здійснюється відповідно до закону. Тут варто зауважити, що відповідно до ч. 1 ст. 63 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», особа, в якій брали інтерв'ю або яка надала інформацію, на підставі письмової заяви має право переглянути або прослухати передачу до її виходу в ефір [7]. На нашу думку, ця норма закріплює більш жорсткі вимоги до теле- та радіожурналістів порівняно з

їхніми колегами з друкованих видань та інформаційних агентств.

Нова редакція Закону України «Про інформацію» визначає правила акредитації журналістів та працівників засобів масової інформації. Акредитація не є обов'язковою, вона може здійснюватись суб'єктом владних повноважень, як зазначено у законі, задля створення сприятливих умов для здійснення журналістами професійної діяльності. Відсутність акредитації не може слугувати підставою для відмови в допуску журналіста на відкриті заходи, що проводить суб'єкт владних повноважень [5].

Акредитація журналіста, працівника засобу масової інформації здійснюється на підставі його заяви або подання засобу масової інформації. До заяви додаються копії документів, що посвідчують особу та засвідчують її професійну належність. Суб'єкт владних повноважень зобов'язаний оприлюднити затверджений ним порядок акредитації, а також сприяти акредитованим журналістам та працівникам засобів масової інформації у здійсненні ними професійної діяльності, завчасно повідомляти про місце та час проведення публічних заходів, надавати необхідну інформацію, сприяти створенню умов для здійснення запису та передачі інформації, проведення інтерв'ю, отримання коментарів посадових осіб. Усе це сприятиме забезпеченню відкритості та прозорості органів влади. Якщо акредитована особа неодноразово грубо порушувала свої обов'язки, а саме перешкоджала діяльності службових та посадових осіб, не дотримувалася правил внутрішнього трудового розпорядку суб'єкта владних повноважень, при якому її акредитовано, її можуть позбавити акредитації.

Закон України «Про інформацію» забороняє притягнення до відповідальності за висловлення оціночних суджень (за винятком наклепу) – висловлювань, які не містять фактичних даних, критики, оцінки дій, а також висловлювань, що не можуть бути витлумачені як такі, що містять фактичні дані, зокрема, з огляду на використання мовно-стилістичних засобів (вживання гіпербол, алегорій, сатири). Проте, якщо особа вважає, що оціночні судження принижують її гідність, честь чи ділову репутацію, а також інші особисті немайнові права, вона може скористатись правом на відповідь та власне тлумачення справи у тому самому засобі масової інформації, щоб довести безпідставність поширених суджень. Якщо суб'єктивну думку висловлено в брутальній, принизливій чи непристойній формі, що принижує гідність, честь чи ділову репутацію, особу, яка висловила оціночні судження, може бути зобов'язано відшкодувати завдану моральну шкоду [5].

Вище ми проаналізували положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» та нову редакцію Закону «Про інформацію», що набули чинності минулого року та регулюють, зокрема, відносини щодо створення та доступу до

інформації. Загалом у нашій державі суспільні інформаційні відносини регламентують понад 250 нормативно-правових актів. Як зазначають фахівці Національного інституту стратегічних досліджень, в Україні відсутня стратегія розвитку інформаційної сфери в цілому та її частин зокрема. Документи вищого рівня (концепції та основні засади) охоплюють винятково напрями, пов'язані з новітніми інформаційними технологіями. Концептуальних документів із гуманітарних питань, зокрема, з іміджу держави та офіційної комунікації, не ухвалено [3, с. 5].

Взаємодію органів виконавчої влади та місцевого самоврядування зі ЗМІ частково регулюють, окрім уже проаналізованих, Закони України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», низка Указів Президента України, Постанов та Розпоряджень Кабінету Міністрів України. Проте існуюча законодавча база, на думку М. Кушнір, не забезпечує відкритості та прозорості діяльності органів влади відповідно до вимог сучасності, що зумовлює потребу прийняття нормативно-правового акту спрямованої дії. Йдеться про Закон України «Про основні засади державної комунікативної політики» [1].

13 січня 2010 року Кабінет Міністрів України затвердив Концепцію проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики» [6]. Метою Концепції є визначення шляхів законодавчого врегулювання питання забезпечення взаємодії між органами публічної влади, засобами масової комунікації і громадськістю на засадах рівноправного партнерства, що сприятиме зміцненню демократії, становленню громадянського та інформаційного суспільства.

Ця Концепція оптимальним шляхом розв'язання проблеми визначає розробку та прийняття Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики». У проекті Закону пропонується дати визначення таким поняттям, як «державна комунікативна політика», «комунікація», «відкритість», «прозорість», «засоби масової комунікації», «інститут громадянського суспільства». Закон

повинен визначити цілі, пріоритети, принципи та основні напрями реалізації державної комунікативної політики, права й обов'язки органів державної влади та місцевого самоврядування, засобів масової комунікації та інститутів громадянського суспільства. Державна комунікативна політика має виробити стандарти комунікації між органами державної влади та місцевого самоврядування, засобами масової комунікації та громадськістю, що відповідають міжнародним вимогам, сприяти становленню громадянського та інформаційного суспільства, підвищенню рівня відкритості та прозорості органів державної влади і місцевого самоврядування. Незважаючи на актуальність створення та реалізації державної комунікативної політики, цей законопроект досі не розглянуто.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Набуття чинності Закону України «Про доступ до публічної інформації» та нової редакції Закону України «Про інформацію» загалом сприяє налагодженню ефективної взаємодії органів публічної влади зі ЗМІ та відповідає міжнародним стандартам. Зокрема, позитивним є визначення гарантій та механізмів доступу до інформації, якою володіють органи влади, скорочення термінів розгляду запитів на інформацію, застосування т.зв. трискладового тесту при обмеженні доступу до інформації, визначення правил акредитації журналістів тощо.

Проте чинне законодавство у цій галузі має низку недоліків та неузгодженостей. Щоб їх подолати, необхідно, на нашу думку, внести зміни до Закону України «Про доступ до публічної інформації», надавши визначення терміна «суспільний інтерес» або, принаймні, зазначити, що термін «суспільний інтерес» вживається у розумінні ст. 29 Закону України «Про інформацію»; узгодити законодавство, що регулює діяльність друкованих та аудіовізуальних ЗМІ, у частині попереднього ознайомлення з редакційним матеріалом до його поширення; розробити та прийняти Закон «Про основні засади державної комунікативної політики».

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі будуть спрямовані на дослідження механізмів та засобів забезпечення дотримання законодавчих норм забезпечення реальної свободи слова одночасно з формуванням соціально відповідальної журналістики.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кушнір М. О. Сучасні європейські правові ініціативи з питань стимулювання діалогу влади та громадянського суспільства [Електронний ресурс] / М. О. Кушнір. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2011_3/21.pdf.
2. Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації». – К., 2012. – 335 с.
3. Оптимізація структури керівних документів державної політики (на прикладі інформаційної сфери). – К. : НІСД, 2011. – 46 с.
4. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-ІV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
5. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-ІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
6. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 січня 2010 року № 85-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/85-2010-%D1%80>.

7. Про телебачення і радіомовлення : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

Рецензенти: **Палагнюк Ю. В.** – к.політ.н.;
Козлова Л. В. – к.держ.упр.

© Гавінська О. І., 2012

Дата надходження статті до редколегії: 27.09.2012 р.

ГАВІНСЬКА Олена Іванівна – аспірант кафедри україністики Національної академії державного управління при Президентові України.

Коло наукових інтересів: комунікаційні зв'язки органів публічного управління з медіа сектором України.

МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ НАДНАЦІОНАЛЬНИХ ІНСТИТУЦІЙ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті комплексно досліджені шляхи співпраці європейських наднаціональних інституцій, проаналізовані основні акти Європейського Союзу, якими регламентується діяльність вищих органів ЄС.

Ключові слова: *Європейська Рада, Європейський Парламент, Європейська Комісія, Суд Європейського Союзу та Палата аудиторів, наднаціональні інституції.*

В статье комплексно исследованы пути сотрудничества европейских наднациональных институций, проанализированы основные акты Европейского Союза, которыми регламентируется деятельность высших органов ЕС.

Ключевые слова: *Европейский Совет, Европейский Парламент, Европейская Комиссия, Суд Европейского Союза и Палата аудиторов, наднациональные институции.*

The article comprehensively investigates ways of cooperation of the European supranational institutions, analyzed the main acts of the European Union, which regulates the activities of the supreme bodies of the EU.

Key words: *European Council, European Parliament, European Commission, the Court of the European Union and the Chamber of Auditors, supranational institutions.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Актуальність обраної теми полягає в тому, що як сама європейська інтеграція, так і система керування її процесами багато в чому будувалася на нових засадах, невідомих у минулому. Ця новизна полягала в основному в тому, що європейські співтовариства, а потім Європейський Союз, створювалися не тільки як міжнародні організації, але й як наднаціональні спільноти. Їхні інституції й інші органи із самого початку діяли на основі повноважень, які належали насамперед національним державним органам. Волею держав-членів ці повноваження стали закріплюватися за інституціями й іншими органами співтовариств і Європейського Союзу, тим самим набувши наднаціонального характеру. Це створювало необхідну основу для зміцнення самостійності інституцій та інших органів. Не слід забувати, однак, що повноваження, якими вони були наділені, визначали як потенціал і стимули їх діяльності, так і її межі. Тобто, вивчення механізму взаємодії інституцій Європейського Союзу є якісно новим корисним досвідом, на основі якого можна зробити висновок про переваги та вади системи органів Європейського Союзу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Теоретичні й концептуальні підходи до вивчення процесу європейської інтеграції та існуючі в науці доктрини, концепції і теорії, що

є основою розвитку європейських управлінських тенденцій розробляють Х. С. Якименко, В. Хеллер, О. М. Капля, Т. О. Білозерська, С. П. Головатий, В. І. Сало, О. В. Бабінська, Ю. Л. Грінченко, Л. Мартіна. Концептуальне розуміння європейської інтеграції як одного з процесів соціальних закономірностей, у якому роль суб'єкта управління відіграє інституційна система Європейського Союзу, а об'єктом є держави-члени ЄС, держави-кандидати та держави-претенденти на вступ до ЄС, наводиться у працях Д. В. Назарова, Ж. О. Панченка, К. В. Смирнової, О. П. Кравченка, С. Х. Яхименка, І. З. Брацука. Державні стратегії європейського вибору України, зумовлені процесом європейської інтеграції як складника геополітики, світових процесів та міжнародної інтеграції є предметом дослідження В. М. Терницького, І. М. Яворської, Н. А. Вінникової, Л. Л. Грицаєнка, О. С. Врадія, В. В. Марченка, В. І. Кравчука.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Проте у зазначених працях висвітлені окремі аспекти окресленої автором проблеми, а також недостатньо уваги приділено практиці зарубіжних країн. Саме тому автор вирішив присвятити статтю комплексному дослідженню шляхів співпраці європейських наднаціональних інституцій.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Цілі та задачі роботи обумовлені нестандартним механізмом взаємодії наднаціональних інституцій Європейського Союзу: з одного боку, їм властивий міжнародний характер, а з іншого –

вони увібрали в себе внутрішньодержавні теорії державотворення (теорія розподілу влад, теорія стримувань і противаг), тому на конкретних прикладах політичних інституцій Європейського Союзу ми розберемося у специфіці їх функціонування.

Природу, цілі й завдання, тенденції розвитку співтовариств і Європейського Союзу вкрай важко зрозуміти без розгляду їх інституційної системи. Така система – це організаційне втілення інтеграції. Відбір інституцій та інших органів, визначення їх статусу, і, особливо, наділення необхідними повноваженнями носять не випадковий характер. За всім цим проглядається добре продумана концепція, чітке розуміння цілей і конкретних завдань системи керування справами співтовариств і Європейського Союзу [1, с. 322].

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Як сказано в Маастрихтському договорі (Договір про створення Європейського Союзу), у Європейському Союзі діє «єдина інституційна структура, яка повинна забезпечувати погодженість і наступність діяльності, здійснюваної для досягнення його цілей, зважаючи на досягнутий у Співтоваристві рівень інтеграції» [2].

Та обставина, що інституційна система співтовариств створювалася «з нуля», дозволяла шукати й знаходити нові, багато в чому своєрідні управлінські форми й методи. Було з успіхом застосовано багато нововведень в управлінську технологію, запозичених із досвіду держав-членів ЄС. Звичайно, розвиток інституційної системи співтовариств відбувався далеко не у всьому однаково. Крім плюсів незабаром позначилися і явні мінуси. Управлінська машина ставала громіздкою, що ускладнювало процес прийняття рішень і особливо їх реалізацію. З'явився й швидко узвичаївся термін «євробюрократія». Але інституційна система співтовариств стала діючим інструментом, за допомогою якого вирішувалися завдання інтеграції [3, с. 20].

Нинішню інституційну систему Європейського Союзу важко зрозуміти без того, щоб попередньо не згадати головні віхи її становлення й розвитку. Це є необхідним для з'ясування не тільки деталей, але й усієї логіки пройденого нею шляху. Початкова модель цієї системи, як відомо, була написана ще у Договорі про Європейське об'єднання вугілля та сталі (надалі – ЄОВС) 1951 р. Саме тоді були утворені: Спеціальна Рада міністрів, Вищий керівний орган, Загальна асамблея, Суд. Дана модель за короткий термін себе виправдала і стала базовою при створенні інституційної системи двох інших співтовариств: Європейського Економічного Співтовариства (надалі – СЕС), члени якого, по суті, започаткували Європейський Союз, і Європейського співтовариства з атомної енергії (надалі – Євратом). Установчі договори передбачали, що в СЕС і Євратомі інституційну систему становлять Рада, Комісія, Асамблея й Суд. Спочатку передбачалося, що кожне зі співтовариств буде мати свою систему інституцій. Однак, коли стало очевидно, що функції СЕС і Євратому

значною мірою збігалися й перехрещувалися, було вирішено створити єдині Раду і Комісію для обох співтовариств. Це рішення зафіксоване в Договорі про злиття 1965 р. і набуло чинності 1 червня 1967 р. Асамблея, яка створювалася як квазіпарламентська установа для СЕС і Євратому, сама назвала себе 1962 р. Європейським Парламентом, після чого вже в Єдиному європейському акті нова назва одержала офіційне підтвердження. Зокрема, стаття 6 Акту становила, що в тексті Договору про СЕС найменування інституту «Асамблея» замінюється на «Європейський Парламент». Спочатку Європейський Парламент був консультативним представницьким органом, а потім набув законодавчих функцій [14, с. 194].

До основних органів-інституцій Договору про створення Європейського Союзу (Маастрихтський договір) відніс також Палату аудиторів (Рахункову палату), на яку покладав фінансовий контроль. Вона була створена після 1988 р., коли був підписаний Єдиний європейський акт, але вперше згадується тільки в Маастрихтському договорі. Інституційна система співтовариств із самого початку включала також установи, що перебували на іншому, більш низькому рівні внутрішньої ієрархії, але ми в даному дослідженні не будемо заглиблюватися в їхню діяльність, оскільки спробуємо розібратися, яким чином взаємодіють між собою вищі органи Європейського Союзу.

Як видно, система інституцій та інших органів Європейського Союзу – у тому вигляді, в якому вона існує сьогодні, – склалася далеко не відразу. Установчі договори не тільки стали юридичною базою їх організації й діяльності, але й багато в чому визначили їхнє майбутнє. Якщо спробувати хоча б коротенько охарактеризувати тенденції розвитку даної системи, то доцільно сказати про такі аспекти:

По-перше, сама система не статична, а досить динамічна, порівняно швидко адаптується до мінливих умов.

По-друге, як уся система, так і її окремі компоненти відбивають у своєму розвитку перерозподіл повноважень між співтовариствами і Європейським Союзом, з одного боку, і державами-членами – з іншого. Це пов'язане, у першу чергу, із ростом масштабів інтеграційних процесів і їх ускладненням.

По-третє, хоча інституційна система ускладнюється, навіть бюрократизується, у цілому вона виявилася здатною більш-менш адекватно реагувати на виклики часу [3, с. 102].

Із підписанням Маастрихтського договору система інституцій та інших органів співтовариств зовні не зазнала кардинальних змін. Але разом із тим у її призначенні, а головне, у функціях її інституцій та інших органів з'явилося чимало нового, що прямо впливало із самого факту створення Європейського Союзу. Для розуміння цих змін досить важливо правильно витлумачити відповідні статті Договору про Європейський Союз, у першу чергу статтю «С» (абз. 1) і статтю «Е». Адже в рамках Європейського Союзу функціонує єдина інституційна система, яка

виступає у двох якостях одночасно: вона управляє справами співтовариств і значною мірою залучена до двох інших «складових» Європейського Союзу: по-перше, до системи зовнішньополітичного співробітництва й співробітництва у сфері безпеки, а по-друге, до системи співробітництва у сфері внутрішніх справ і правосуддя. Але інституції та інші органи, що входять до складу інституційної системи, залучені до цих двох сфер по-різному [4, с. 68].

Чи обґрунтовано в цих умовах уважати, що інституції європейських співтовариств є також інституціями Європейського Союзу? Досить дискусійне питання, але зауважимо, що самі інституції співтовариств стали себе так іменувати: Рада нині називає себе Радою Європейського Союзу, а Комісія – Європейською Комісією. Однак правомірність подібного перейменування зазнає сумнівів. Заперечення висловлюють і закордонні фахівці з європейського права. Р. Штрайнц, наприклад, вважає, що статті Договору про Європейський Союз не визначають, згідно із чим інституції Співтовариства є також інституціями Союзу. Але подібні сумніви відкидаються як буквою й духом Договору про Європейський Союз, так і практикою років, що пройшли після підписання Маастрихтського договору [15, с. 88].

Європейська Рада може бути без жодних сумнівів названа керівним органом Європейського Союзу. Як сказано в статті «D», цей інститут дає Союзу необхідний спонукальний імпульс для розвитку й визначає загальні політичні орієнтири. Комісія повністю долучається до роботи, виконуваної у сфері загальної зовнішньої політики й політики безпеки. Вона також здійснює найбільш активну участь у роботі в галузі юстиції і внутрішніх справ. Повноваження Європейського Парламенту не були розширені, але його роль у розгляді питань, що стосуються розвитку двох опор Європейського Союзу – загальної зовнішньої політики й політики безпеки, а також правового співробітництва й внутрішніх справ – стає все більш очевидною. Що стосується Суду співтовариств, то його призначення не змінилося. Йому навіть не дали права тлумачення у Договорі про Європейський Союз. Тільки цей інститут залишився в рамках європейських співтовариств, але й він, хоча й незначною мірою, може торкатися у своїй діяльності питань права Європейського Союзу.

Як склад інституційної системи, так і особливий розподіл функцій і повноважень між її елементами наочно демонструють її відмінності, з одного боку, від міжнародної організації, а з іншого – від національної державної організації. Інституційна система співтовариств повною мірою відбиває їхню своєрідність і особливі властивості.

Для початку проведемо короткий екскурс інституціями Європейського Союзу.

Відповідно до ст. 4 Договору про створення Європейського Союзу, ст. 7 Договору про створення Європейського об'єднання вугілля і сталі та ст. 3 Договору про створення Євроатома, інституціями ЄС є: Комісія, Рада, Європейський Парламент, Суд

Європейського Союзу і Рахункова палата [5, с. 33]. Перші три з перерахованих інституцій – політичні.

Комісія являє собою інституцію, де федералістські тенденції проявляються найбільш повно. Спочатку передбачалося, що Комісія буде виражати інтереси Європейського Співтовариства й послужить основним органом, що забезпечить подальшу інтеграцію. Найбільш важливі аспекти діяльності Комісії на цей момент: надання пропозицій щодо політики Співтовариства, посередництво між державами-членами з метою реалізації цих пропозицій, координація національних політик держав-членів і контроль за реалізацією політики Співтовариства.

Рада є органом, у якому інтереси держав-членів представлені безпосередньо. Рада ухвалює рішення щодо більшості нормативних актів Європейського Союзу, укладає договори з іноземними державами й разом з Парламентом ухвалює бюджет Співтовариства. Рада складається із представників держав-членів ЄС, кожна держава представлена міністром, уповноваженим представляти свій уряд. Під час обговорення загальних питань держави-члени звичайно представлені міністрами закордонних справ, однак для обговорення питань, що становлять особливий інтерес, держави-члени направляють інших міністрів: наприклад, міністрів сільського господарства – на зустрічі, пов'язані з питаннями сільського господарства; міністрів фінансів – на зустрічі з фінансових питань. Зустрічі міністрів закордонних справ часто іменуються «загальною Радою» («general Council»), а для зустрічей інших міністрів як збірного поняття використовуються терміни «секторна» («sectoral»), «спеціалізована» («specialised») або «технічна» («technical») ради й у конкретних випадках – «сільськогосподарська Рада», «фінансова Рада» тощо. Усі засідання Ради проходять за закритими дверима, а інформація про них не публікується.

Європейський Парламент складається із представників держав, що об'єдналися у Співтовариство. Прямі вибори до нього проводяться кожні п'ять років.

Заснована раніше Рахункова палата (Палата аудиторів) одержала статус інституції ЄС після набрання чинності Маастрихтського договору. Рахункова палата складається із дванадцяти членів. Члени Рахункової палати обираються із числа осіб, які працюють або працювали в зовнішніх аудиторських установах своїх країн або спеціально підготовлені для такої роботи. Їхня незалежність повинна бути поза всякими сумнівами. Члени Рахункової палати призначаються на шестирічний термін Радою, одностайною ухвалою й після консультацій з Європейським Парламентом [3, с. 54].

Специфіка функціонування Європейського Союзу, на відміну від європейських співтовариств, за роки, що пройшли після підписання Маастрихтського договору, не змінилася настільки, щоб кардинальна реформа інтеграційної системи розглядалася як негайний захід.

Із підписанням Амстердамського договору 1997 року (набув чинності 1999 року) зміни торкнулися й інституційної системи. Змінам піддався головним чином порядок прийняття рішень. Мова йде про спрощення процесу проходження актів законодавчого характеру. Не можна було далі миритися з тим, що в рамках Європейського Союзу діяло більше двох десятків процедур прийняття рішень. У рамках Амстердамського договору був прийнятий Протокол про місцезнаходження інституцій і деяких інших органів і департаментів європейських співтовариств. Деякі нововведення торкнулися Європарламенту; вони стосуються повноважень і чисельного складу. За рядом напрямків розширена компетенція Суду європейських співтовариств, підвищена роль Палати аудиторів. Нові консультативні функції одержав Економічний і соціальний комітет. Конференції комітетів з європейських справ був наданий офіційний статус [8, с. 15].

Інституційна система Європейського Союзу явно не «дотягує» до класичних зразків державної організації. Це особливо помітно при підході до цієї системи з позицій принципу поділу влади. Хоча функції законодавчої, виконавчої й судової влади в інституційній системі активно проявляються, їх інституціалізація йшла іншим шляхом, ніж в рамках національної державної організації. Як відомо, доктрина поділу влади передбачає, що, по-перше, закони ухвалюються парламентом, які персоніфікують законодавчу владу, по-друге, виконання законів і поточне керування покладають на виконавчу владу (монарх, президент, уряд і т.д.), а по-третє, суперечки вирішуються судом, тобто судовою владою. Надалі під впливом практики поділ влади зазнав певних змін, головним чином у відносинах між парламентом і виконавчою владою. Конституційне право країн зафіксувало чимало національної специфіки. Однак принципова схема поділу влади збереглася, що дозволяє говорити про неї як про загальне правило.

Незаперечною складовою доктрини поділу влади є система стримувань і противаг. Жодна галузь влади не може узурпувати всю владу, скасувати або суттєво обмежити демократичні порядки, порушити основні права й свободи людини. Система стримувань і противаг слугує бар'єром на шляху прийняття некваліфікованих державних рішень і в цілому поганого керування країною. Взаємний контроль влади став обов'язковою умовою успішного функціонування сучасних демократичних режимів.

Що ж відбувається в Європейському Союзі? Ряд управлінських функцій, про які йде мова, із самого початку здійснюються тут не одним, а декількома інституціями на своєрідних спільних засадах. Точніше кажучи, інституції поділяють функції між собою, реалізуючи їх вроздріб. Це, природно, ускладнює класифікацію інституцій, їх віднесення до тієї або іншої влади. Але справа не тільки в чистоті теоретичної моделі. На практиці проявляється інша обставина: функції вимушено реалізуються двома-трьома інституціями, що не може не позначитися на часі, синхронності й

повноті їх здійснення. Особливо важливо те, що в Європейському Союзі інакше, ніж у державах-членах, будується система стримувань і противаг. Через те, що функції не інституціалізовані так, як це зроблено на національному рівні, виникає потреба в інших, часом більш складних механізмах, які теж не завжди ефективні. Не випадково створюються нові процедури прийняття правових актів, що передбачають обов'язкові консультації, узгодження, ті або інші форми співучасті одних інституцій у діяльності інших тощо. Але й при таких ускладнених механізмах збої в процесі прийняття рішень, а головне – у русі до оптимального рішення, – не виключені через небезпеку відставання, затримку в розвитку окремих гілок влади [1, с. 320].

Свою роль також відіграє відмінність між інституціями й іншими установами Європейського Союзу. Не говорячи про всі тонкощі, що визначили своєрідність термінології, слід сказати, що до Маастрихтського договору титул інституції мали тільки Європарламент, Рада, Комісія й Суд. Ця четвірка, створена установчими договорами, стала основою системи управління у співтовариствах. Із правової точки зору вони виділяються як характером і обсягом відповідальності, так і своїми повноваженнями. Саме інституції, а не консультативні й допоміжні установи, наділені правом ухвалювати правові акти, обов'язкові для держав-членів, їх органів, юридичних і фізичних осіб. Інші установи співтовариств не мають подібних повноважень. Але Маастрихтським договором на рівень інституцій піднята Палата аудиторів, яка ставиться поряд із Європарламентом, Радою, Комісією, Судом [2].

Але головна відмінність інституційної системи співтовариств полягає в різних повноваженнях інституцій та інших органів. Тому Європарламент не може розглядатися як носій законодавчої влади. Це не означає, що актів типу «закон» у Європейському союзі немає, хоча саме поняття «закон» в офіційній лексиці відсутнє. Відповідний йому ранг, як відомо, мають регламенти й директиви. Але вони ухвалюються іншим шляхом. Більш того, Європарламент не тільки не видає «закони», але й не розробляє законодавчі пропозиції. «Закони» у європейських співтовариствах готуються в Комісії, а ухвалюються Радою [6, с. 43].

Європарламент одержав певні повноваження, що дозволяють йому брати участь у процесі прийняття «законів». Але ці повноваження носять досить обмежений характер. Так, Європарламент може виявити у встановлених випадках вплив на розробку проекту регламенту або директиви в Комісії, а в декількох випадках навіть затримати прийняття «закону» у Раді. Однак, у цілому Європарламент не може повною мірою відповідати класичній моделі національного парламенту.

Якщо в традиційних міжнародних організаціях відсутність чіткого поділу влади, змішання різних функцій у тих самих інституціях та інші відступи від моделей конституційного права є продуктом міжнародно-правового підходу, то у співтовариствах і всьому Європейському Союзі в розрахунки беруться також інші критерії, у тому числі й такі, які

характерні для сфери державної організації. Досить істотне значення мало, наприклад, прагнення заздалегідь запобігти ситуації, при якій була б можлива надмірна концентрація функцій, а отже, і повноважень у якому-небудь одному органі. Саме тому в установчих договорах уникали положень, що забороняли інституціям втручання у функції, не віднесені до їхнього відання. Так, вони не можуть представляти Європейський Союз, не маючи на те встановлених повноважень. Кожній з інституцій відведена своя сфера діяльності. Це не виключає, зрозуміло, співробітництва і взаємодії інституцій, але одночасно обумовлює обмеження їх діяльності певними сферами й межами.

Було б, однак, помилково вважати, що у співтовариствах і в цілому в Європейському Союзі значущі та важливі тільки установи, іменовані інституціями, а решта – вторинні. Це зовсім не так. Не випадково згодом з'явилися Економічний і соціальний комітет, Палата аудиторів, Європейський інвестиційний банк. Маастрихтський договір передбачив створення Комітету регіонів, Європейської системи центральних банків. На додаток до існуючих з'являються нові установи. Відповідно до Амстердамського договору легалізована Конференція комітетів з європейських справ, яка покликана розробляти пропозиції для інституцій та інших органів, у першу чергу для Європарламенту, Ради й Комісії. У коло питань, якими займається Комісія, входять питання основних свобод, юстиції, безпеки, а також фундаментальних прав людини [7, с. 46].

Інституційна система активно доповнюється мережею спеціалізованих установ саме тому, що без них співтовариства і Європейський Союз у цілому не в змозі впоратися зі своїми завданнями. Система управління швидше реагує на зміни, що відбуваються із часом у світі й на континенті у ході самої інтеграції.

З'явилася установа вищого політичного керівництва, сфера діяльності якого виходить за рамки інтересів співтовариств і всього Європейського Союзу, але справляє на їх розвиток визначальний вплив. Такою структурою є Європейська Рада. Її особливий статус спочатку був закріплений у Єдиному європейському акті, який визначив, що Європейська Рада повинна складатися із глав держав і урядів держав-членів, до яких додається голова Комісії європейських співтовариств. Потім її значення було підкреслено Маастрихтським договором, що закріпив її провідну роль у рамках Європейського Союзу. Роль Європейської Ради яскраво виявилася при розробці й прийнятті Амстердамського договору. Правопорядок співтовариств і всього Європейського Союзу розвивається, впливаючи в основному принциповим рішенням цього органу.

Розвиток інституційної системи співтовариств і всього Європейського Союзу важко аналізувати без обліку часу й обставин. Коли підписувалися установчі договори, у самому підході до співтовариств було дуже багато чого із практики міжнародних організацій, починаючи з ООН, і з класичної теорії федералізму. Надалі з'явилася потреба в посиленні

регулювання процесів, що протікають у рамках співтовариств. Одночасно тривали суперечки й дискусії з питань самої природи співтовариств. Прихильники сильного управлінського центру протистояли тим, хто не був зацікавлений у посиленні наднаціональних рис в організації співтовариств, а потім і Європейського Союзу [9, с. 206].

Звертаючись до досвіду останнього часу, треба відзначити, що в ньому відбилися прагнення додати інституційній системі ряд ознак, властивих, як правило, моделі класичної державної організації. Мова йшла насамперед про перерозподіл функцій, особливо на користь Європарламенту, який більш активно долучається до процесу прийняття рішень і в ряді випадків стає його співучасником. Не менш суттєво й те, що процес призначення голови й членів Комісії також наблизився певною мірою до типової парламентської процедури формування уряду. Було б неправильно переоцінювати нові заходи, оскільки загальна конструкція системи органів у принципі не змінилася. Але тенденція проявляється досить виразно. Аналогію розвитку еволюції слід шукати усе менше в моделях міжнародних організацій, а все більше – у державних інституціях. Зближення інституційної системи співтовариств із національними інституційними системами проявляється в тенденціях децентралізації процесу прийняття рішень, включення в цей процес нових учасників, посилення взаємозгодження інтересів. Це обумовлене як зростанням масштабів, так і ускладненням завдань, що вирішуються у ході інтеграційних процесів [10, с. 102]. У свою чергу, децентралізація припускає підвищення ролі й відповідальності кожної з інституцій та інших органів. Із іншого боку, ставляться підвищені вимоги до рівня їх діяльності, яка повинна будуватися на базі актів Європейського Союзу у відповідності із принципами його «конституції». Інституції й інші органи повинні діяти злагоджено й у взаємозв'язку одне з одним.

Усередині Європейського Союзу висловлюються пропозиції про введення поста президента. Аргументація досить проста: по-перше, рамки співтовариств розширюються, а по-друге, нинішні інституції співтовариств і Європейського Союзу, ймовірно, виявляються недостатніми й непристосованими до нових політико-економічних реалій. Встановлення посади президента ще більше наблизилася б структуру влади Європейського Союзу до класичної державної моделі. Але цим проблема не вичерпується. Якщо припустити, що новий інститут буде прийнятий, то можна чекати, що він потягне за собою й серйозну реформу всього механізму управління. Аж ніяк не виключене посилення в європейських структурах рис і властивостей урядової організації, що, очевидно, у першу чергу знайде вияв у наділенні Комісії більш широкими повноваженнями. У принципі, одержить підтримку тенденція зміцнення наднаціональних сторін у розвитку всієї інституційної системи Європейського Союзу. Але, мабуть, саме тут криється значна слабкість ідеї

президентства в Європейському Союзі. Тенденція посилення наднаціональних рис у співтовариствах і в Європейському Союзі здавна протистойть прагненню приборкати наднаціональність. Важко очікувати, що більшість держав-членів швидко погодиться мати в ньому сильного президента, який неминуче буде прагнути одержати дієві важелі впливу, включаючи контроль за сферою виробництва, торгівлі, фінансів. Слабкий же президент, що не володіє реальною владою, не зможе відповідати своєму призначенню. Зважаючи на все, питання про запровадження інституту президента надовго залишиться предметом міркувань і дискусій [13, с. 126].

На нашу думку, справа не тільки в президентстві. Розвиток інституційної системи Європейського Союзу проходить не без труднощів і протиріч, а часом і серйозних ускладнень, породжуваних розбіжністю інтересів держав-членів, відмінністю їх підходів до змісту і форма інтеграційних процесів. У центрі подібних суперечок у більшості випадків перебуває головна проблема: співвідношення повноважень інституцій та інших органів Європейського Союзу, з одного боку, і органів держав-членів – з іншого. Прихильники посилення наднаціональної природи Європейського Союзу виступають за передачу у відання співтовариств і всього Союзу нових повноважень, носіями яких є національні органи. Критики подібного підходу дорікають його прихильникам у підтримці ними диктаторських методів управління; адже рішення, прийняті в Європейському Союзі, не підлягають затвердженню національних парламентів, які взагалі не беруть участь у процесі прийняття цих рішень [16, с. 65].

Останнім часом стали відмінними докори на адресу інституційної системи Європейського Союзу щодо «дефіциту демократії» [1, с. 320]. Це поняття має два джерела походження. Ті, хто оцінює розвиток Союзу ззовні, наголошують на обмеженні суверенітету держав-членів, і, зокрема, на згадуваній вище відірваності національних парламентів від процесу прийняття актів у Європейському Союзі. Ті ж, хто висуває на перший план проблеми внутрішньої властивості, бачать слабкі сторони інституційної системи в тому, що і Європарламент не відіграє важливої ролі в «законодавчому» процесі. Таким чином, виборці не можуть виразити своє ставлення ні через національні парламенти, ні через Європарламент.

Відбиток на розвиток інституційної системи Європейського Союзу накладає певне суперництво провідних інституцій, що останнім часом особливо помітно у відносинах Комісії з Європарламентом. Із ростом управлінського апарату Європейського Союзу все більше проявляються вади бюрократії, найчастіше зайнятої проблемами самозбереження більше, ніж проблемами ефективного виконання своїх функцій. Не випадково з боку держав-членів усе гострішою критики зазнає зниження продуктивності управлінського апарату в європейських структурах, дублювання функцій, збільшення

непродуктивних витрат [12, с. 87]. Необхідність подолання вад в організації й діяльності органів Європейського Союзу була й залишається актуальним завданням.

Для Європейського Союзу в цілому характерне й те, що його інституції та інші органи перебувають не тільки в різних містах, але й у різних країнах. Це – результат домовленості країн-учасниць, що не побажали сконцентрувати управлінські структури в одному, заздалегідь визначеному місці. Установчі договори надавали таку можливість, установлюючи, що «місцеперебування органів Співтовариства визначається із загальної згоди урядів держав-членів» (ст. 216 Договору про ЄЕС, ст. 77 Договору про ЕОВС, ст. 189 Договору про Євроатом). Однак довгий час ясності по даному питанню не було. Тільки на початку 90-х років «географія» інституцій та інших органів склалася в її нинішньому вигляді [11, с. 94].

Ближче за все до статусу столиці співтовариств і всього Європейського Союзу виявився Брюссель, де розмістилися такі інституції, як Рада й Комісія, а також Економічний і соціальний комітет, Комітет регіонів. Два інших інститути – Суд Європейського співтовариства, Палата аудиторів – улаштувалися в Люксембурзі. Тут же знаходиться Європейський інвестиційний банк. Складнішою є інша справа з місцезнаходженням Парламенту. Він проводив свої засідання в Страсбурзі (Франція), у той час як його комітети працювали в Брюсселі, а Генеральний секретаріат перебуває в Люксембурзі. Європейському центральному банку відведене місце у Франкфурті (Німеччина). Не має постійного місцеперебування тільки Європейська Рада. Вона збирається щораз у державі-члені, глава або голова уряду якої відповідно до встановленої черговості головує на засіданні Ради. Розкиданість інституцій Європейського Союзу по країнах і містах, що стала результатом політичних ігор, не раз викликала критику за явні незручності, що призводять до зниження ефективності механізму управління справами союзу та збільшенню й без того значних управлінських витрат. При розробці Амстердамського договору на цю проблему було звернено чимало уваги. У підсумку складовою частиною Договору став окремий Протокол про місцеперебування інституцій та певних органів і департаментів європейських співтовариств. Згідно із Протоколом, Європарламент зобов'язано проводити 12 пленарних сесій, включаючи бюджетну сесію, у м. Страсбурзі. Брюссель залишився місцем проведення додаткових парламентських сесій, а також проведення засідань комітетів Європарламенту. Генеральний секретаріат і департаменти Європарламенту залишаються в Люксембурзі. Місцеперебування Ради – в Брюсселі. У квітні, червні й жовтні Рада перебуває в Люксембурзі. Комісія перебуває в Брюсселі. Окремі департаменти Комісії перебувають у Люксембурзі. Суд європейських співтовариств і Суд першої інстанції розташовуються в Люксембурзі. Там же перебуває Палата аудиторів. Економічний і соціальний комітет, а також Комітет регіонів розташовані в Брюсселі.

Європейський інвестиційний банк розташовується в Люксембурзі, а Європейський валютний інститут і Європейський центральний банк – у Франкфурті. Офіс Європейської поліції (Европол) розміщений у Гаазі [1, с. 310].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Проаналізувавши структуру та діяльність інституцій Європейського Союзу, до яких належать: Європейська Рада, Європейський Парламент, Європейська Комісія, Суд Європейського Союзу та Палата аудиторів (Рахункова палата), ми дійшли висновку, що зазначені органи побудовані за подвійним принципом: з одного боку, Європейський Союз має ознаки міжнародної організації, а з іншого – він увібрав у себе національні внутрішньо-державні традиції побудови влади. Це є ознакою міжнародної організації інтеграційного типу, якою є Європейський Союз, з елементами наднаціональності, що стали посилюватися враховуючи потреби практичної діяльності. Адже спочатку інституції Європейського Союзу мали більш загальний характер, їх взаємодія одна з одною не була регламентована, але з часом інституційна структура Європейського Союзу набула більшої кількості внутрішньодержавних властивостей. Тому історично обґрунтовані риси міжнародно-правової організації, змінюючись у ході постійної й тісної взаємодії з елементами державності, ще досить явно присутні, хоча національні елементи, у міру свого вдосконалення й укорінення, більш

успішно замінюють міжнародно-правові механізми й інструменти Європейського Союзу.

Найважливішою з умов забезпечення цілісності і єдності Європейського Союзу є його інституційна єдність. Інституції – це вищі органи Союзу, прямо згадані в цій ролі у Договорі про Європейське Співтовариство (ст. 7). Вони мають повноваження ухвалювати юридично обов'язкові для держав-членів, громадян, юридичних осіб і органів Союзу рішення. Згідно зі ст. 3 Договору про Європейський Союз «у Союзі діє єдина інституційна структура», три європейські співтовариства мають єдині вищі органи.

Специфіка інституцій Європейського Союзу полягає в тому, що залежно від того, до компетенції якого зі співтовариств належить конкретна проблема, одні й ті ж інституції діють або як органи Європейського об'єднання вугілля та сталі, або як органи Євратому, або як органи Європейського Союзу (якщо проблема стосується сфер співробітництва, то інституції діють як інституції Союзу). Єдність інституцій співтовариств була оформлена Договором про злиття 1965 р., але й до цього, із самого початку функціонування співтовариств, вони мали ряд загальних інституцій (Суд і Асамблею). Таким чином, можна стверджувати, що і на стадії зародження Європейського Союзу, і нині зберігається тенденція до покращення взаємодії його інституцій шляхом удосконалення їх правової регламентації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Топорнин Б. Н. Европейское право : [учебник] / Б. Н. Топорнин. – М. : Юрист, 1998. – С. 310, 320, 322–323.
2. Акти Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.euroopa.eu.int.
3. Хартли Т. К. Основы права Европейского сообщества / Т. К. Хартли. – М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1998. – С. 54, 102, 20–30, 317.
4. Інституційна структура та механізм прийняття рішень у Європейському Союзі : [навч. посіб.] / Л. Ентін. – К. – С. 68.
5. Право Європейського Союзу : [навч.-метод. посіб.] / М. В. Никифорак, Л. Ю. Гіждіван. – Чернівці : Рута, 2005. – С. 33.
6. Право Європейського Союзу : основні категорії та поняття. : [навч.-метод. посіб.] / Л. М. Ентін. – К. : 2003. – С. 43.
7. Інституційне право Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки / М. М. Микієвич. – Львів, 2005. – С. 46.
8. Право Європейського Союзу. Загальна частина / В. Ф. Опришко, А. В. Омельченко, А. С. Фастовець. – К., 2002. – С. 15.
9. Європейське право та порівняльне правознавство : зб. ст. / редкол. : Ю. С. Шемшученко та ін. – К. : Шамборі-Логос, 2010. – С. 206.
10. Європейське право / М. Гердеген – К. : К.I.C., 2008. – С. 102.
11. Вступ до права Європейського Союзу : [навч. посіб.] / пер. з англ. В. С. Ісаковича ; наук. ред. С. В. Ісакович, А. С. Метюшев. – К. : Знання, 2002. – С. 94.
12. Европейское право : [учеб. для вузов] / отв. ред. Л. М. Энтин. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 2001. – С. 87.
13. История европейского права [пер. со швед. Р. Л. Валинского и др.]. – М. : Наука, 1996. – С. 126.
14. Право Европейского Союза : [учеб. пособие] / отв. ред. С. Ю. Кашкин. – М. : Проспект, 2008. – С. 193.
15. Право Европейского Союза / К. Дейвис. – К. : Знання, 2005. – С. 88.
16. Европейский Союз : Справочник-путеводитель / под ред. О. В. Буториной. – М. : Деловая лит., 2003. – С. 65.

Рецензенти: **Кальниш Ю. Г.** – д.держ.упр., ст. наук. співробітник;
Козлова Л. В. – к.держ.упр.

© Фролова Х. Р., 2012

Дата надходження статті до редколегії 02.11.2012 р.

ФРОЛОВА Ірина-Христина Романівна – аспірант Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України.

Коло наукових інтересів: європейська інтеграція, державне управління, адаптація українського законодавства до європейських норм.

СОЦІАЛЬНА СТРАТИФІКАЦІЯ СУЧАСНОГО СУСПІЛЬСТВА: ЕТНІЧНИЙ АСПЕКТ

У статті розглядається етнічний аспект соціальної стратифікації сучасного суспільства. Особливої уваги приділено ролі етнічності у формуванні соціальної нерівності.

Ключові слова: глобалізація, соціальна стратифікація, етнічність, економічна стратифікація, професійна стратифікація, соціальна нерівність.

В статье рассматривается этнический аспект социальной стратификации современного общества. Особое внимание обращено на роль этничности в формировании социального неравенства.

Ключевые слова: глобализация, социальная стратификация, этничность, экономическая стратификация, профессиональная стратификация, социальное неравенство.

In the article the ethnic aspect of social stratification of modern society. Particular attention is paid to the role of ethnicity in shaping social inequality.

Key words: globalization, social stratification, ethnicity, economic stratification, professional stratification, social nerivnst.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Відносини між етносами супроводжують увесь розвиток людської цивілізації. Вони носять глобальний характер, тож впливають на всі сфери суспільного життя – політичну, соціально-економічну, духовну, сімейно-побутову тощо. Їх наслідки постійно відчуються як у загальносвітовому масштабі, так і на різних рівнях суспільної стратифікації – міждержавному, регіональному, а також у відносинах між окремими народами, етнічними групами, індивідами. Тож, якщо не вдається досягнути порозуміння на міжетнічному рівні, тоді розпочинаються найрізноманітніші конфлікти, що призводять до винищення цілих народів. Сьогодні, в умовах глобалізації, у житті народів, етнічних груп поєднуються старі та нові нерівності. Нові нерівності менше пов'язані з політикою держави, а більше диктуються ринковою конкуренцією, при якій соціальна диференціація визначається для кожного народу, насамперед культурою, що розуміється як цінності, установки, орієнтації, переконання, та впливають на соціальний розвиток. Отже, зростає прагнення країн, народів і груп населення до самоідентифікації роблять сучасний світ все більш нестійким і малопередбачуваним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Аналіз наукових праць із проблеми формування міжетнічних відносин свідчить про те, що вона розроблялася у контексті

різних наукових галузей, зокрема у дослідженнях В. Арбеніної [1], Р. Войтович [3], О. Майбороди [9], М. Козловець [6], М. Рябчук [13], А. Смілевського [14] та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. У глобальному сенсі національна та етнічна проблеми стали однією із найболючіших проблем сучасності. Тому деякі науковці стверджують про реальну етнічну глобальну кризу, що охопила нашу планету. Неконтрольовані національні емоції, які залежно від конкретних обставин набувають форм обґрунтованого національного самоствердження або агресивного націоналізму, призводять до драматичних колізій практично на всіх континентах, але особливо на «периферії» світової цивілізації.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є з'ясування ролі, яку відіграє етнічність у соціальній стратифікації сучасного постіндустріального демократичного суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. У суспільстві завжди існує велика кількість соціальних груп, які різняться за своїм становищем у системі соціальних зв'язків, тобто завжди існує соціальна нерівність. Тому ще одним важливим процесом соціального життя є соціальна стратифікація, але стосовно етнічностей вона набуває додаткової гостроти. Якщо межі між соціальними верствами виявляються особливо рухомими і нестійкими в перехідному суспільстві,

то етнічні кордони в цей період, навпаки, стають більш рельєфними, звертають на себе увагу. Одні дослідники пов'язували це явище з припливом нової міграції, інші – із втратою колишньої сили колективної дії в ідентичності робочого класу, яка «заміщувалася» етнічною ідентичністю. Н. Глезер і Д. Моніхен писали про зниження значущості відносин власності як головного класоутворюючого фактору, у той час як етнічність визнавали більш фундаментальним джерелом стратифікації [19, с. 17]. У Західній Європі, де, здавалося б, існують більш стійкі соціальні поділи, в 70-і рр. XX століття було введено поняття «нової етнічності», яке пов'язувалося з груповою соціально-політичною поведінкою і вибудовуванням цими групами кордонів, що переслідують мету визнання їх інтересів іншими групами.

Підтвердженням цього може слугувати підхід, запропонований німецьким ученим К. Кільюеном, згідно з яким «у ході глобалізації людське співтовариство поступово інтегрується у світову соціальну систему, різні види діяльності і суб'єкти її реалізації набувають всесвітнього характеру таким чином, що світ перетворюється на певну єдність, складові елементи якого відрізняються між собою за рівнем взаємозалежності. ... Ніколи до цього люди не мали стільки спільного, і ніколи раніше їх відмінності не були настільки очевидними» [3; 18, с. 33].

Для стабільності країни, попередження конфліктів і міжетнічного протистояння важливо своєчасно виявляти ситуації можливих напруг, пов'язаних з тим, що характерні для сучасного світу ситуації конкуренції за робочі місця, участь у владі, а також загрози особистої безпеки і втрати культурної самобутності сприймаються як навмисна дискримінація тих чи інших етнічних груп. Внутрішня солідарність притаманна окремим етнічним групам, а також зберігається (всупереч теоретичним очікуванням) стійка етнічна ідентичність, етнічні почуття часом сприймаються як небажане явище, а культурне розмаїття – як перешкода для соціальних інновацій.

Тому проблема соціальної стратифікації актуальна не лише на міжнародному рівні, а й в межах однієї, окремо взятої країни. Насамперед мова йде про соціальну стратифікацію етнічних груп або т.зв. етносоціальну стратифікацію.

Відповідно до класифікації Дж. Ротшильда, існують такі типи етнічної стратифікації: вертикальна ієрархія, паралельна сегментація і сітьовидна змішана модель. У випадку вертикальної ієрархії всі площини суспільного життя (політика, економіка, культура) підпорядковані етнічній перевазі або субординації (наприклад, класична система апартеїду в ПАР). При паралельній сегментації кожна етнічна група стратифікована за соціально-економічними параметрами, і її представляє політична еліта, що відстоює її інтереси. При сітьовидній змішаній моделі кожна етнічна група представлена в різних видах діяльності й виконує різні економічні функції, кожен соціальний клас суспільства чи громадський сектор органічно включає представників різних етнічних груп, але система не симетрична [20, с. 22].

На думку В. Ільїна, доцільно розмежувати етносоціальну стратифікацію у чистому вигляді та вторинну етносоціальну стратифікацію [4, с. 180; 1, с. 150].

Етносоціальна стратифікація у чистому вигляді є в тому випадку, коли етнічні спільноти цілеспрямовано поставлені у нерівне становище в державній ієрархії, стають об'єктом привілеїв або дискримінації.

Вторинна етносоціальна стратифікація виникає тоді, коли етнічні межі збігаються з природними зонами, галузевими та поселенськими спільнотами. Унаслідок цього етносоціальна нерівність є результатом нерівності регіонів, галузей, міста та села [4, с. 309-310; 1, с. 150-151].

Розмежування прямого, політико-адміністративного механізму стратифікації етнонаціональних груп і того їхнього розташування на різних щаблях соціальної ієрархії, яке виникає внаслідок дії інших соціальних обставин, є важливим методологічним положенням, яке необхідно враховувати, пояснюючи причини етносоціальної диференціації [1, с. 151].

У кожній із пострадянських нових незалежних держав політико-правова регламентація соціального статусу етнічних груп є суттєво відмінною. У деяких із них (зокрема, в Латвії, Естонії) прийняті закони або існують негласні установки, спрямовані на дискримінацію окремих груп населення, витискування їх з території країни, обмеження можливостей їхнього соціального просування тощо [1, с. 151].

Конструювання соціальної ієрархії відбувається на підставі диференціації на «корінне» населення та «мігрантів», належності до «титутельної» нації та інших етнічних груп, інституціонованого розподілу на «етнічну більшість» та «етнічні/національні меншини» [1, с. 153].

Останнім часом дослідники щораз частіше звертаються до аналізу проблем, що виникають унаслідок диференціації населення на етнічну більшість та етнічні/національні меншини. Такий розподіл об'єктивно існує в кожній поліетнічній державі.

Однак говорити про існування етносоціальної стратифікації в чистому вигляді можна лише в тому випадку, коли одна група стає об'єктом певних привілеїв, а інші – дискримінації.

Уважають, що сам факт співіснування в одній державі етнічної більшості та етнічної меншості не дає змоги уникнути відносин домінування і підлеглості.

На думку відомого російського фахівця в галузі міжнаціональних відносин Е. Паїна, це найдавніша форма суспільної нерівності, яку не можна усунути [11, с. 278; 1, с. 154].

Справді, у сучасному світі найпоширенішою формою політико-територіального об'єднання людей стала національна держава. Її існування потребує такої національної політики, яка б сприяла консолідації населення на підставі формування єдиної громадянської ідентичності, яка за значущістю

перевищувала б усі інші типи ідентичності, зокрема регіональну та етнічну. Досягти цього не можна без існування єдиної (у більшості випадків) державної мови, уніфікованої системи освіти, впровадження більш-менш однотипних культурних стандартів тощо. І це неминуче ставить представників меншості в підлегле становище, потребує від них пристосування до вимог державоутворювальної групи [1, с. 156].

Е. Паін, як можна його зрозуміти, вважає таку ситуацію неминучою, а тому оцінювати її з позицій справедливості немає сенсу. Проте, – продовжує він, – має значення уявлення людей щодо справедливості положення в суспільстві тих чи інших етнічних спільнот і щодо державної політики стосовно більшості та етнічних меншин [11, с. 278; 1, с. 157]. Такої ж думки американський соціолог Р. Брубейкер, який вважає несуттєвим те, чи проводить держава дискримінацію щодо своїх меншин. Важливо, що про це думають самі меншини [7, с. 129].

Наприклад, у багатьох країнах Західної Європи простежується щораз більша збентеженість титульного населення з приводу втрати звичного для них соціокультурного «обличчя» країни.

Справді, збільшення еміграційних потоків, які в останню чверть ХХ ст. стали масовими, суттєво змінили структуру населення багатьох країн, перетворили раніше моноетнічні країни з незначним «вкрапленням» іноетнічного населення на поліетнічні суспільства. Значна частина емігрантів виявляється не в змозі, а іноді не бажає адаптуватись до культури країни, яка прийняла їх, привносить до неї свої звичаї, традиції, стиль поведінки, які не сприймає «корінне» населення. І воно відчуває себе щораз менш комфортно «у своєму домі». Реакцією на це стають різні форми протесту, вимоги скорочення еміграційних потоків, обмеження прав іноетнічних груп. «Спалаху» таких настроїв зазнали останнім часом Австрія, Франція, Бельгія й деякі інші країни «західного» світу.

Саме тому у свідомості багатьох західно-європейців сьогодні зароджується страх перед перспективою згасання, поглинання чужорідними етносами. На це є декілька причин. По-перше, процес «старіння» окремих етносів, зокрема західно-європейських. Факт прогресуючого «старіння» останніх не потребує особливих доказів. Це обумовлено головним чином зниженням народжуваності і збільшенням середньої тривалості життя (особливо несприятлива ситуація в Німеччині, Данії, Австрії, Бельгії, Італії, де коефіцієнт фертильності мінімальний, що загрожує скороченням чисельності населення цих країн через 50 років приблизно наполовину). Останнє, зрозуміло, поки гіпотетично, але в умовах нинішніх демографічних змін в Європі більшої, ніж раніше, актуальності набувають питання, пов'язані з міждержавною міграцією населення та робочої сили.

По-друге, на тлі цих процесів різко зростає антипатія корінних мешканців цих держав до

прибулих мігрантів, особливо до мігрантів-мусульман. В умовах депопуляції населення Європейського регіону міграційні контингенти прийдомого населення, що володіє значно вищою народжуваністю, вносять значні зміни в його національну структуру. Наприклад, у сім'ях вихідців з Індії, що проживають в Англії, число дітей більш ніж в 2 рази вище відповідного показника для корінного населення. Це означає, що частка дітей мігрантів, які народилися на території європейських країн, значно вище частки останніх у населенні приймаючих країн. Особливу проблему створюють змішані шлюби і пов'язані з ними питання громадянства. У Німеччині нині мешкає понад 15 млн іммігрантів. Майже кожен п'ятий її мешканець родом із-за кордону чи його батьки були іммігрантами. Деякі іммігранти навіть після серйозних спроб інтегруватися в німецьке суспільство не можуть знайти себе в ньому і відчувають гостру ностальгію за прабатьківщиною [2, с. 3]. Тим самим проблема адаптації й інтеграції іноземців переросла в зовсім іншу – проблему співіснування корінного населення з новоутвореною національною меншістю.

У засобах масової інформації часто пишуть про конфліктні ситуації, які виникають між націоналістично налаштованими молодими людьми ФРН, Великобританії та інших західноєвропейських держав і «кольоровими» переселенцями, що підтверджує тезу про тісний зв'язок сучасної демографічної ситуації в Європі з проблемою дестабілізації міжетнічних відносин.

Певна напруженість, викликана депопуляційними процесами, стала відчуватися також в окремих країнах Східної Європи: в Угорщині, Болгарії та ін. Природний спад населення України призведе до загального його «старіння», а це, у свою чергу, внесе елементи напруженості на ринок праці. Уже сьогодні кістяк трудових колективів на багатьох підприємствах формується з представників «далеких етносів».

«Старіння» європейських націй не є винятком. Новий світовий рекорд за темпами «старіння» нації встановлює Японія. Звичайно, існує тут жорстке законодавство щодо міграції не загрожує Японії дестабілізацією міжетнічних відносин. Однак і тут може постати питання про імміграцію робочої сили, і тоді проблема міжетнічних відносин не змусить себе чекати.

Німецький фонд «Населення Землі» оприлюднив перспективи росту населення до 2050 року: із нинішніх 6,6 до 9,3 млрд осіб. Найбільше до цього зростання долучиться Африка, населення якої збільшиться більш ніж на мільярд осіб: із нинішніх 944 млн до 2 млрд. Загалом у країнах, що розвиваються (за винятком Китаю, в якому населення збільшиться лише на 9 %), населення зросте на 62 %: із теперішніх 4,1 млрд осіб до 6,6 млрд. Що ж до індустриальних та постіндустриальних країн, то їхнє населення також зросте, проте не так значно й не в усіх державах: із

1,22 до 1,25 млрд осіб, причому більша частина приросту населення припадає на США та Канаду (із 335 до 462 млн осіб) [6].

В Європі в деяких країнах (Швеція, Іспанія, Греція, Норвегія, Туреччина та ін.) спостерігатиметься незначний приріст населення, в інших же – приріст населення буде або нульовим, або, як у Великій Британії, Росії, Україні та низці східноєвропейських країн – негативним. Країни європейського континенту (разом із Росією та Туреччиною) очікує зменшення кількості мешканців із 733 до 669 млн осіб. Сьогодні європейці становлять 11 % від загальної чисельності населення Землі, а 2050 року, як вважають дослідники, будуть становити лише 7 % [14, с. 5].

Із огляду на отримані дані, фонд «Населення Землі» прогнозує різке збільшення міграційних потоків у всьому світі, причому маршрути цієї міграції будуть усе більш різноманітними [6]. Особливо посиляться міграційний тиск на «традиційні» країни, передовсім країни Європи, у тому числі Україну, Росію і Польщу. Науковці вже передбачають екологічні міграційні хвилі, спричинені змінами клімату, розширенням пустель, нестачею води, зменшенням площ лісів, деградацією океанів, забрудненням повітря, землі, води і морів. За деякими дослідженнями, це може спричинити зростання екобіженців до 150-200 млн [5, с. 3].

Посилення глобальних і регіональних міграційних потоків підриває існування держави-нації, розмиває її кордони, національну ідентичність. Держави фактично втратили свою головну роль у контролі за міграцією, він тепер здійснюється на міждержавному і міждержавному рівнях. Сучасні мігранти переміщуються по світу, в якому міжнародне право почало впливати на внутрішнє законодавство, а міжнародні установи відстежують міграційні процеси та втручаються в них. Наскільки інфраструктури та засоби управління стають міжрегіональними й трансконтинентальними, настільки вони впливатимуть на глобалізацію самих міграцій та формуватимуть її.

Бурхливі демографічні процеси будуть важливим чинником відтворення та кількісного зростання передовсім мусульманської умми. Так, завдяки високому рівню народжуваності та напливу емігрантів із Північної Африки, Близького Сходу та Південної Азії мусульманське населення Європи за останні 30 років зросло втричі. Якщо така тенденція збережеться, то до 2020 року мусульмани складатимуть 10 % населення країн Євросоюзу [6].

Сьогодні Європа неспроможна нав'язати свої стандарти і цінності ісламському світові. Натомість мусульмани в європейських державах все більше замикаються в межах власного культурного, конфесійного, мовного середовища і намагаються витворити щось на кшталт «паралельного суспільства», адаптуючи «європейське докільля» під звичний для себе спосіб життя [6]. Для осілих в Європі мусульман питання не в тому, що обрати – традиційно-ісламський чи західний спосіб життя, а в тому, як успішно функціонувати ісламу на Заході.

Тому не випадково нині в західноєвропейських країнах проживає багато неасимільованих мусульман-іммігрантів [10, с. 271]. Але мусульмани складають лише одну (хоча і помітну) частину могутнього іммігрантського потоку. На тлі демографічної кризи масова імміграція в Європу людей різних вірувань і культур, на думку американського політика і вченого П. Б'юкенена, розмиває та підриває культурну цілісність європейської цивілізації, загрожує її існуванню [12, с. 313].

За спостереженнями російських соціологів проблема адекватності, справедливості соціальних ієрархій, у тому числі етнічної, кланової, територіальної тощо, нової соціальної стратифікації загалом стає однією із центральних у сучасному російському суспільстві [16, с. 5]. У цьому разі Росія вступає в нову історичну фазу, сутність якої сформулював директор Інституту етнології РАН В. Тишков: «Настає інший час – час не тільки захисту меншин, що зазнають утиску, а й захисту більшості від радикалізму та агресивності меншості» [17, с. 131].

Ці приклади для того, щоб наголосити: далеко не завжди політико-правовий статус більшості означає її панівну роль у державі, а статус меншості – підлеглу, підпорядковану. Підтвердженням цього може бути й ситуація в Україні, де державотворчий етнос має всі підстави вважати, що наразі йому не вдалось досягти домінуючої ролі в державі, особливо якщо йдеться про так звану українізацію населення України, реальний стан запровадження української мови як державної [13, с. 20; 1, с. 158].

Із позицій стратифікаційного підходу різна частка представників різних етнічних спільнот на щаблях соціально-професійної ієрархії є виявом соціальної нерівності. Вона може бути сприйнята як гостра соціальна проблема, якщо соціальна нерівність не відповідає тому ідеалу щодо соціальної справедливості, її стандартам, які склались у суспільстві відповідно до тих ідеологічних принципів, якими це суспільство переважно керується [1, с. 159].

Однак, як зазначає В. Кривцова, деякі держави, які беруть участь у європейській інтеграції, інколи навіть не намагаються гармонізувати загальний підхід ЄС до питань укріплення етносами (представниками національних меншин) своєї ідентичності. Наприклад, Франція, сприяючи своїй республіканській політиці послідовної асиміляції, намагається максимально нівелювати усі відмінності між членами різних груп до ідеалізованої «французькості», деполітизуючи їх через приватну сферу. Натомість, Німеччина, спираючись на систему тимчасової інкорпорації, створює для не-німецьких меншин практично нездоланні перешкоди при отриманні ними громадянства, сприймаючи їх (наприклад, турецьку меншину в Німеччині) просто як «гастробайтерів» [8, с. 250].

Представники меншин раптом дізнаються, що є ділові сфери або професії, доступ до яких для них закрито. Їх не беруть до вищих навчальних закладів, особливо престижних. Вони не бачать своїх

земляків в органах місцевої влади, серед керівництва країни. Це вже політична дискримінація, яка є засобом збереження більшістю своїх соціальних переваг – у заробітній платі, в рівні добробуту, у розподілі соціальних пільг. Монополізація більшістю владних важелів відкриває для неї можливості нав'язувати свої норми, цінності, мову, історичний міф [9].

Сучасні демократичні, так звані соціальні держави, якими проголошують себе більшість європейських держав, у тому числі й Україна, роблять багато зусиль, щоб нівелювати відмінності в життєвих шансах та доступі до соціальних ресурсів представників різних груп населення. Однак повністю ліквідувати соціальну нерівність не вдається і навряд чи вдасться. Як доводить П. Сорокін у класичній праці «Соціальна стратифікація та мобільність», усі спроби, що були в історії людства, зробити плоским профіль соціальної будівлі, завжди завершувалися відтворенням його конусоподібної форми [15, с. 33].

На думку Дж. Ролса, автора монографії «Теорія справедливості», наявність нерівності сама по собі не є несправедливістю, вона виникає природно, первісно. Вона стає такою лише тоді, коли «порушується ідея «справедливості як чесності», як принципу рівного права на свободу та рівномірний розподіл цінностей суспільства» [4, с. 146; 1, с. 159].

Висновки. Підводячи підсумки, зазначимо, що зазвичай етнічна стратифікація не існує в чистому вигляді, у такому випадку вона вироджується в прості расові заборони. Етнічна стратифікація виражає

соціально-етнічну нерівність різних етнічних груп, їх престиж, статус і місце в загальній ієрархії етнічних спільнот. Саме тому етнічна стратифікація найтіснішим чином пов'язана з іншими ознаками соціального статусу людини – доходом, освітою, престижем професії, обсягом владних повноважень та ін. Однак, було б помилково виводити етнічний статус із окремих вимірювань статусу, наприклад, економічного чи політичного, так чинили деякі представники марксистської концепції та прихильники традиційного соціологічного підходу до стратифікації. Питання полягає в тому, якою мірою правомірно вважати національність приписуваною від народження ознакою статусу, який раз і назавжди визначає місце людини в суспільстві. Імовірно, етнічний вимір статусу відігравав важливу роль в умовах доіндустріального суспільства з притаманними йому кастовими або становими бар'єрами. У сучасному демократичному суспільстві етнічність як показник соціального статусу сама по собі в чистому вигляді не виступає, без урахування інших вимірів стратифікації – економічних, культурних, політичних та інших – вона не спрацьовує, хоча не можна заперечувати її самостійного значення, особливо в умовах загострення міжетнічних відносин.

Перспективи подальших досліджень. Зважаючи на поліетнічність більшості сучасних країн, подальшого вивчення потребує процес формування ієрархії етнічних груп із огляду на можливість їхнього доступу до соціальних ресурсів суспільства та місця в системі міжетнічних відносин.

ЛІТЕРАТУРА

1. Арбеніна В. Л. Соціальний статус етнічних груп та його виміри / В. Л. Арбеніна // Вісник Львівського університету. – Сер. соціол. – 2008. – Вип. 2. – С. 149–161.
2. Браун Н. Інтегрування по-німецьки / Н. Браун // День. – 2007. – 21 червня. – С. 3.
3. Войтович Р. В. Глобальне суспільство як нова форма соціальної організації у сучасних умовах [Електронний ресурс] / Р. В. Войтович. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2005-2/txts/philo/05vrvosu.pdf>.
4. Ильин В. И. Государство и социальная стратификация советского и постсоветского обществ (1917-1996 гг.) (опыт конструктивистско-структуралистского анализа) / В. И. Ильин. – Сыктывкар : Изд-во Сыктывкар. ун-та, 1996. – 349 с.
5. Мацуур К. Чи ще може бути людство врятовано? / К. Мацуур // День. – 2008. – 26 лютого. – С. 3.
6. Козловець М. Глобальна міграція і політика ідентичності та громадянства [Електронний ресурс] / М. Козловець. – Режим доступу : http://eprints.zu.edu.ua/2672/1/Kozlovets_Mikola_5.pdf.
7. Коротеєва В. В. Теории национализма в зарубежных социальных науках / В. В. Коротеєва. – М. : Росс. гуманит. ун-т, 1999. – 139 с.
8. Кривцова В. Реализация принципа пропорционального представительства этнических групп в европейских странах / В. Кривцова // Стратегія регіонального розвитку : формування та механізми реалізації : матеріали щоріч. міжнар. наук.-практ. конф., 31 жовтня 2007 р. / [ред. кол. М. Іжа та ін.]. – О., 2007. – Т. 2. – С. 249–251.
9. Майборода О. Етнічна карта на парлам. виборах не стане козирною : не той розклад [Електронний ресурс] / О. Майборода. – Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/index.php>.
10. Олбрайт М. Религия и мировая политика / М. Олбрайт. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2007. – 332 с.
11. Паин Э. П. Представления о неравенствах и несправедливости в межэтнических отношениях / Э. П. Паин // Справедливые и несправедливые неравенства в современной России / ред.-сост. Р. В. Рыбкина. – М. : Референдум, 2003. – С. 278–306.
12. Бьюкенен Патрик Дж. Смерть Запада / Дж. Патрик Бьюкенен. – М. : ООО «Издательство АСТ», 2003. – 446 с.
13. Рябчук М. Кто самая крупная рыба в украинском пруду? Новый взгляд на отношения меньшинства и большинства в постсоветском государстве / М. Рябчук // Диаспора. – 2000. – № 2. – С. 6–31.
14. Смілевський А. Міграційне «цунамі» з Африки накриє Європу / А. Смілевський // Високий замок. – 2007. – 20 вересня. – С. 5.
15. Сорокин П. Человек. Цивилизация. Общество / П. Сорокин. – М. : Политиздат, 1992. – 331 с.
16. Социальное неравенство этнических групп : представления и реальность / авт. проекта и отв. ред. Л. М. Дробіжева. – М. : Akademia, 2002. – 480 с.
17. Тишков В. А. Этнология и политика / В. А. Тишков. – М. : Наука, 2001. – 240 с.
18. Globalization and the Challenge of a New Century : A Reader / P. O'Meara, H. D. Mellinger, M. Krain (eds). – Indianapolis : Indiana Univ. Press, 2000. – 569 p.

19. Glazer N. Ethnicity. Theory and Experience / N. Glazer, D. Moynihan. – Harvard University Press, 1975. – P. 171.
20. Rothschild J. Ethnopolitics : A Conceptual Framework / J. Rothschild. – New York : Columbia University Press, 1982. – 240 p.

Рецензенти: **Корецький М. Х.** – д.держ.упр.;
Плеханов О. Д. – д.держ.упр.

© Андріяш В. І., Громадська Н. А.

Дата надходження статті до редколегії 23.09.2012 р.

АНДРІЯШ Вікторія Іванівна – кандидат політичних наук, доцент, докторант кафедри державної служби Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: етнонаціональні процеси, етнонаціональні відносини, етнополітичні процеси, етнополітика.

ГРОМАДСЬКА Наталія Анатоліївна – кандидат політичних наук, доцент кафедри державної служби Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: соціальна політика в Україні.

ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ ТА КАТЕГОРІЇ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті аналізуються основні поняття та категорії, що мають вирішальне значення для дослідження державної сімейної політики. Автор приділяє увагу таким поняттям, як «сім'я», «сімейні цінності», «політика», «соціальна політика», «сімейна політика», «державна політика», «державна сімейна політика».

Ключові слова: сім'я, сімейні цінності, політика, соціальна політика, сімейна політика, державна політика, державна сімейна політика.

В статье анализируются основные понятия и категории, которые имеют значение для исследования государственной семейной политики. Автор раскрывает такие понятия и категории, как: семья, семейные ценности, политика, социальная политика, семейная политика, государственная политика, государственная семейная политика.

Ключевые слова: семья, семейные ценности, социальная политика, политика, семейная политика, государственная политика, государственная семейная политика.

The article deals with the main notions and categories which matter for research of public family policy. The author pays attention to such notions and categories as family, family values, policy, social policy, public policy, family policy, public family policy.

Key words: family, family values, policy, social policy, public policy, family policy, public family policy.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Актуальність теми обумовлена роллю державної сімейної політики як важливого політичного інструменту впливу на забезпечення сприятливих умов для всебічного розвитку сім'ї та її членів, найповнішу реалізацію сім'єю своїх функцій і поліпшення її життєвого рівня, підвищення значення сім'ї як основи суспільства, укріплення і розвиток соціального інституту сім'ї в цілому.

Функціонування сім'ї в сучасних умовах трансформаційних процесів та відповідна державна сімейна політика вимагають глибокого осмислення і наукового аналізу, однією із складових якого є визначення понятійно-категоріального апарату. Саме цей аспект має вирішальне значення для формування теоретико-методологічних засад державної сімейної політики, її наукової парадигми. До того ж, нечітке, розмите трактування понять може вести до ускладнення вирішення не тільки наукових, але й практичних завдань державної сімейної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Ґрунтовні дослідження сутнісних характеристик державної політики та державного управління здійснили вітчизняні науковці В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко,

М. Білинська, В. Бодров, О. Валевський, С. Кравченко, О. Кучеренко, Ю. Кальниш, В. Князев, В. Малиновський, А. Мельник, Н. Нижник, О. Оболенський, Я. Радиш, В. Тертичка, В. Трошинський, В. Цветков, В. Чиркін, Л. Шкляр.

Категорії «соціальна політика», «соціальна держава» розглядалися у роботах В. Бабкіна, Н. Борецької, М. Волгіна, Е. Гансової, А. Сіленко, О. Скрипнюка, В. Скуратівського, О. Палія, Є. Холостової, П. Шевчука.

Поняття «сім'я» розглядається в дослідженнях із різних галузей науки: державного управління (Л. Мельничук), економіки (Г. Лех, Ю. Станкевич), соціології (А. Антонов, В. Медков), педагогіки (С. Акутіна, І. Трубавіна), філософії (В. Ткачова, Т. Руденко).

Сутнісним характеристикам державної сімейної політики присвячені праці А. Богаєвської, С. Вогулкіна, С. Дармодехіна, С. Каунової, Г. Клімантової, Г. Кришталь, А. Мішина, С. Ничипоренко, І. Семенець-Орлової, Г. Сініциної, І. Чеховської, Н. Шок.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття. Незважаючи на значну увагу до тематики державної сімейної політики, її сутнісні характеристики розглядаються недостатньо, тільки в межах більш глибоких досліджень. Саме тому вибір теми

обумовлений необхідністю аналізу основних понять і категорій, що становлять концептуальний зміст державної сімейної політики.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є аналіз понятійно-категоріального апарату дослідження державної сімейної політики.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Виходячи з сутності проблеми, якій присвячена тема даної роботи, основними категоріями дослідження державної сімейної політики є «сім'я», «сімейні цінності», «політика», «соціальна політика», «сімейна політика», «державна політика», «державна сімейна політика».

Ключовою категорією дослідження державної сімейної політики є поняття «сім'я». Сім'я є першоосновою розвитку людської індивідуальності, унікальним життєвим світом, що характеризується незалежністю і автономністю, у рамках якої відбувається процес відтворення людини, виховання дітей, їхня соціалізація, адаптація до локальної та національної спільноти.

У науковій літературі в основі визначення поняття сім'ї, як правило, лежить поділ її на соціальний інститут (логічний підхід) та малу соціальну групу (фактологічний підхід). У рамках логічного підходу сім'я як соціальний інститут, характеризується сукупністю соціальних норм, санкцій і зразків поведінки, правами та обов'язками, які регулюють відносини між подружжям, батьками, дітьми та іншими родичами. Іншими словами, логічний підхід орієнтований на виявлення специфіки соціального феномену сім'ї, який характеризується сукупністю стійких, повторюваних ознак. Із цієї точки зору сім'я розглядається як форма інституціоналізації відповідальності, обов'язку та інших соціальних норм, центром яких є шлюбний союз.

Поняття соціального інституту відображає значення сім'ї у взаємодії з іншими соціальними інститутами та соціальними процесами. Характерним для сім'ї як соціального інституту є її стабільність, споконвічність, можливість зберігати та передавати від покоління до покоління норми і цінності, які панують у суспільстві.

Розгорнуту характеристику сім'ї як соціального інституту надає відомий російський дослідник С. Дармодехін: сім'я як спільність людей, пов'язаних відносинами шлюбу, батьківства, спорідненості, сумісного домогосподарства, як основний осередок суспільства, виконує найважливіші соціальні функції, відіграє особливу роль у житті людини, її захисті, формуванні особистості, задоволенні духовних потреб, забезпеченні первинної соціалізації. Сім'я є унікальним соціальним інститутом, посередником між індивідом і державою, транслятором фундаментальних цінностей від покоління до покоління. У ній міститься могутній потенціал впливу на процеси суспільного розвитку, відтворення робочої сили, становлення громадянських відносин. Сім'я має консолідуюче значення, протистоїть соціальному протиборству та напруженості [1, с. 20]. У цьому

визначенні зроблена спроба охопити максимально можливу кількість характеристик типів і соціальних функцій сім'ї, а також підкреслюється унікальність сім'ї, її значення як для окремої особистості, так і для держави в цілому. Дійсно, саме сім'ї належить особлива роль у зберіганні традиційних, цінностей, які є фундаментальними для розвитку будь-якого суспільства.

Близьким у цьому контексті є визначення сім'ї, яке запропонував російський вчений А. Антонов: «Сім'я – це заснована на загальносімейній діяльності спільність людей, пов'язаних вузами подружжя-батьківства-родинності, яка завдяки цьому здійснює відтворення населення і спадковість сімейних поколінь, а також соціалізацію дітей і підтримання існування членів сім'ї» [2, с. 66]. Дане визначення враховує всі етапи існування сім'ї, а також її найважливіші функції.

На унікальності сім'ї наголошує також Т. Руденко, яка надає авторське уточнення визначенню поняття сім'ї як особливої історично визнаної, цілісної спільноти, яка створює оптимальні можливості для розвитку людської індивідуальності, сприяє духовному розвитку суспільства [3, с. 8]. У дискурсі соціально-філософського аналізу автор обґрунтовує, що сім'я виступає як онтологічна реальність, яка утворюється внаслідок інтегральної єдності різних існувань, як своєрідний життєвий світ, що має свою унікальну соціально-демографічну визначеність.

Фактологічний підхід описує розподіл населення по групах, в основі якого лежить шлюб та родинні зв'язки. Саме в рамках цього підходу сім'я визначається як заснована на шлюбі або кровній спорідненості чи усиновленні мала соціальна група, члени якої пов'язані спільним побутом, взаємною відповідальністю і взаємодопомогою.

Так, наприклад, у дослідженні російських вчених Б. Бім-Бада та С. Гаврова визначається, що сім'я є системоутворюючою формою людської спільності, первісною соціальною групою суспільства, що заснована на подружньому союзі та родинних зв'язках, тобто відносинах між чоловіком та дружиною, батьками й дітьми, братами та сестрами й іншими родичами, які проживають разом і ведуть спільне господарство на основі єдиного сімейного бюджету [4, с. 23].

Обидва підходи об'єднує і виступає в якості єдиної підстави розгляду сім'ї як інституту і як малої соціальної групи поняття «шлюб». У більшості визначень сім'ї об'єднуються обидва підходи – і логічний, і фактологічний, тобто дослідники виходять із того, що сім'я – це соціальна система, якій притаманні одночасно риси соціального інституту і малої соціальної групи.

Так, у дослідженнях І. Трубавіної зазначається, що сім'я є особливою соціальною групою зі своїми власними цінностями, соціальним інститутом з правами та обов'язками в суспільстві, первинним колективом із розподілом влади і відповідальності, соціальною системою з особливими зв'язками, які ніде, крім сім'ї, більше не існують – батьківсько-

дитячими, подружніми, братерсько-сестринськими [5, с. 5].

Філософ В. Ткачова запропонувала наступну дефініцію в соціально-філософському аспекті: сім'я – це система зв'язків, взаємодій і відносин, яка базується на подружжі й кровній спорідненості, члени якої пов'язані побутом, спільністю проживання і в якій задовольняються потреби особистості й суспільства [6, с. 8].

В роботах вітчизняного дослідника Л. Мельничука сім'я розглядається як історично сформована, відносно стійка система зразків, моделей сімейної поведінки людей, що склалася для задоволення важливих соціальних потреб суспільства [7, с. 7]. При цьому підкреслюється правомірність її визначення як заснованого на шлюбних відносинах, кровній спорідненості, усиновленні об'єднання людей, члени якого поєднані спільністю побуту, взаємною підтримкою та відповідальністю.

За такого підходу сутність розвитку соціального інституту сім'ї визначається як процес, у ході якого відбуваються незворотні закономірні зміни моделей сімейної поведінки людей, у результаті яких виникають, трансформуються чи зникають функції сім'ї, змінюється сімейна структура [7, с. 7]. Дослідник обґрунтовує, що регулюючий вплив держави має спрямовуватися не на регламентацію життєдіяльності окремих сімей, а на упорядкування процесів сімейних трансформацій, змін її функцій та структури, вирішення проблем функціонування сімей для максимального задоволення потреб особи, сім'ї та суспільства.

Певну категорію складають роботи, в яких розглядається роль сім'ї в економічному розвитку суспільства, визначається сутність сімейного господарства як економічної категорії і явища господарського життя.

Так, у політико-економічному контексті сім'я – це первинна ланка соціально-економічної системи, що базується на приватній власності (у трудовій і нетрудовій формах), веде спільне домашнє господарство на принципах взаємодопомоги, здебільшого забезпечує відтворення основної продуктивної сили, а також певною мірою формує деякі інші фактори виробництва, реалізуючи при цьому власні, колективні і суспільні інтереси [8, с. 326].

Г. Лех зазначає, що сім'я є економічною категорією, вона наділена певними функціями, потребами, інтересами. З економічної точки зору, суть сім'ї зводиться до відтворення нового людського життя, продовження роду, виробництва засобів до життя, тобто має демоекономічний характер. Тому при визначенні економічного поняття «сім'я» потрібно виходити з тісного взаємозв'язку двох її основних аспектів: з одного боку, як складової відтворення у широкому значенні цього слова, включаючи народження, матеріальне становище і виховання дітей, та, з іншого боку, матеріального її забезпечення, сімейно-домашнього виробництва предметів споживання і послуг [9, с. 6]. Позитивно слід оцінити твердження автора про те, що сім'я

завжди була, є і буде однією з найважливіших ланок у процесі відтворення нації та утвердження державності. Вирішення найболючіших і найскладніших проблем суспільства, пов'язаних із трудовими ресурсами, розвитком економіки і духовності українських сіл і міст, залежить від рівня розвитку сім'ї.

За Ю. Станкевич, основою домогосподарства переважно є сім'я, яка виступає однією з перших форм економічного об'єднання людей. Із розвитком господарської системи збільшувалось значення домогосподарства в економічних процесах, що відбувались як на мікро-, так і на макроекономічному рівні [10, с. 15]. У сучасних умовах домашнє господарство відображає господарсько-економічну самостійність окремої сім'ї, що полягає у виробництві та споживанні матеріальних благ, а також у вирішенні таких важливих питань як організація відпочинку, відновлення здатності до праці, передача досвіду майбутнім поколінням.

Таким чином, узагальнюючим можна вважати таке визначення: сім'я – це первинна ланка суспільства, заснована на шлюбі та родинних зв'язках, тобто стосунках між чоловіком і дружиною, батьками й дітьми, братами та сестрами та іншими родичами, яка виконує найважливіші соціальні функції відтворення, виховання, соціалізації, усебічного розвитку особистості.

Сім'я відіграє особливу роль у житті людини, формуванні особистості, задоволенні духовних потреб, забезпеченні первинної соціалізації. Сім'я є унікальним соціальним інститутом, посередником між індивідом і державою, в якому міститься могутній потенціал впливу на процеси суспільного розвитку і який протистоїть соціальному протистову та напруженості. Саме сім'ї належить особлива роль у зберіганні традиційних цінностей, які є фундаментальними для розвитку будь-якого суспільства.

Взагалі цінності – це явища або предмети, які особливо цінуються людиною, усвідомлюються як важливі та необхідні, значимі для життєдіяльності та самореалізації. Система цінностей є однією з основних характеристик особистості. Цінності є об'єктами інтересів людини і виконують роль повсякденних орієнтирів у реальній дійсності, чинників різних практичних ставлень до оточуючих предметів і явищ.

У роботі «Державне управління формуванням ціннісних орієнтацій сучасного українського суспільства» вітчизняного дослідника Н. Сорокіної цінності визначаються як особливе соціальне явище, що є найважливішим фактором, який стимулює, мотивує поведінку та вчинки індивіда, регулює його особисте й суспільне життя й одночасно виступає як спосіб та результат самореалізації особистості. Оскільки система цінностей є однією з основних характеристик особистості, то, спираючись на неї, людина демонструє внутрішню готовність здійснювати ті чи інші дії з метою задоволення потреб, запитів чи інтересів, визначає спрямованість своєї поведінки. Цінності, відбиваючись крізь призму індивідуальності, входять до

структури особистості у формі особистісних цінностей або ціннісних орієнтацій, становлять собою джерело мотивації її поведінки [11, с. 9-10].

«Державне управління формуванням ціннісних орієнтацій суспільства» визначається цим автором як цілеспрямований організаційний, правовий, інформаційний вплив держави на ціннісні орієнтації особистості залежно від системи цінностей суспільства, який стимулює і мотивує поведінку, вчинки індивіда, регулює його особисте і суспільне життя через вибір альтернативних дій та, у свою чергу, створює умови для соціокультурного розвитку суспільства [11, с. 15-16].

Сімейні цінності можна визначити як явища, пов'язані з сім'єю як особливим соціальним інститутом, соціальною групою суспільства, і які визнаються найважливішими, значимими, найбільше цінуються. Це еталони, традиції, ідеали, звичаї, що передаються з покоління в покоління, те, що найбільше цінується членами родини. До сімейних цінностей можна віднести такі: народження дітей, їх соціалізація, виховання; складний спектр взаємовідносин між чоловіком та жінкою, найвищою цінністю яких є кохання; сфера відносин між членами родини, виконання сімейної ролі; сімейні функції (господарсько-побутова, дозвільна, виховна, емоційна тощо). Таким чином, сімейні цінності, з одного боку, – це сім'я як загальнолюдська цінність, а з іншого – це сімейні цінності як соціокультурні впровадження людей у шлюб.

У ході дослідження теоретичних основ державної сімейної політики надзвичайно складною категорією є «політика». Це явище залежно від сфери застосування вживається в різних значеннях. Сам термін «політика», що перекладається з грецької мови як державні і суспільні справи, визначається як особлива сфера суспільства, у межах якої реалізується діяльність, спрямована головним чином на досягнення, утримання і реалізацію влади індивідами й соціальними групами з метою здійснення власних запитів і потреб [12, с. 498].

Термін «політика державна» охоплює суспільну діяльність, пов'язану передусім з участю в отриманні, утримуванні та реалізації влади в державі. Як сфера суспільного життя політика включає також політичні ідеї та відповідні їм установи. Із позицій методів і технології політику можна визначити як мистецтво можливостей та маніпулювання. У сучасній політиці наука стає важливим методом, технологічним засобом, що визначає як сутність, зміст та форми її здійснення, так і сутність діяльності самої людини, об'єктивні підстави реалізації свободи.

В. Тертичка визначає державну політику як відносно стабільну, організовану й цілеспрямовану дію/бездіяльність (як пролонгацію наявної політики) державних інституцій (невипадковою, безсистемною поведінкою учасників процесу політики) і містить не окремі абстрактні, а конкретні рішення щодо розв'язання проблем або сукупності проблем і є відповіддю на суспільні вимоги. Невід'ємним компонентом державної політики є її легітимність,

монополія держави на законний примус та безпосередня конкретна дія чи бездіяльність, що й аналізується, адже оцінюється безпосередня дієвість/пасивність державних інституцій у дослідженні позитивних/негативних її результатів і наслідків [13, с. 12-13].

О. Кучеренко обґрунтовує концептуальне розуміння державної політики як багатокомпонентної, багатовимірної, динамічної системи, що є основою виміру політичного життя суспільства й людини з різномірними горизонтальними та вертикальними зв'язками, зовнішніми впливами та внутрішніми процесами, що відображають єдність економічної, політичної та соціальної сфер, процес взаємодії державної політики й державного управління [14, с. 5].

Своєрідною формою і засобом практичного втілення в життя державної політики є державне управління. Політика й управління тісно взаємопов'язані, унаслідок чого політика стає управлінням, а управління становить найбільшу політику.

Сімейна політика нерідко розглядається як невід'ємна складова соціальної політики. Тому цілком правомірним буде розглянути цю категорію.

Є загальноприйнятим, що соціальна політика передбачає реалізацію комплексу конкретних заходів, яка матиме актуальну і довгострокову спрямованість на вирішення соціальних завдань у відповідності зі стандартами міжнародного співтовариства, здатними забезпечити прогрес на міжнародному, національному і регіональному рівнях у різних сферах суспільного життя.

На думку автора даної статті, соціальну політику можна визначити як систему заходів інститутів суспільно-політичного життя, спрямованих на забезпечення оптимального розвитку соціальної сфери, підвищення добробуту та задоволення потреб суспільства як загалом, так і окремого громадянина. Під суспільно-політичними інститутами мається на увазі сукупність суб'єктів, які беруть участь у здійсненні соціальної політики.

У свою чергу, державну соціальну політику можна визначити як певну орієнтацію держави та систему заходів з оптимізації соціального розвитку суспільства, відносин між соціальними та іншими групами, створення умов для задоволення життєвих потреб їхніх представників. До того ж, соціальна політика є частиною внутрішньої політики держави, спрямованої на забезпечення добробуту і всебічного розвитку громадян та суспільства загалом. У цьому аспекті значення соціальної політики визначається її впливом на процеси відтворення робочої сили і підвищення продуктивності праці.

На основі вищезазначеного можна стверджувати, що соціальна і сімейна політика переплітаються між собою. Водночас, державна сімейна політика визначається як самостійний напрям соціальної політики, система комплексної діяльності держави, яка спрямована на соціальний інститут сім'ї з метою збереження, укріплення і розвитку, захисту інституційних прав та інтересів, активізації суб'єктної ролі, забезпечення суверенітету та добробуту сім'ї

на підставі правового регулювання її відносин із державою [15, с. 471].

Що стосується державної сімейної політики, то, як справедливо зазначає А. Мішин, визначення терміна «державна сімейна політика» та його наповнення залежить від багатьох чинників. У даному випадку найголовнішим є розуміння того, які саме сім'ї потребують державної допомоги та яку ідеологію щодо сім'ї підтримує та поширює держава. Така ідеологія розуміється як система поглядів, цінностей та настанов, за допомогою яких усвідомлюються/аналізуються соціальні проблеми та визначаються цілі й способи діяльності, спрямованої на утвердження чи зміну суспільних відносин та соціальних феноменів (у тому числі – громадянських шлюбів) [16, с. 17]. Розроблення, оприлюднення та суспільне схвалення такої ідеології є точкою відліку для формулювання концептуальних засад державної сімейної політики як цілісної науково-практичної системи.

У зв'язку з цим, у загальному розумінні державну сімейну політику можна визначити як заходи держави та інших суб'єктів політики, спрямовані на утвердження чи зміну сімейних відносин, сім'ї як соціального феномену і котрі обумовлені політичною ідеологією щодо сімейних цінностей.

І. Чеховська визначає сімейну політику як цілеспрямовану діяльність державних органів та інших соціальних інститутів, покликану створювати оптимальні умови для виконання сім'єю її функцій, гармонізувати відносини між особою, сім'єю і суспільством. Тобто сім'я може і повинна бути об'єктом міждисциплінарного дослідження; знання про сім'ю, її проблеми і закономірності розвитку, отримані юристами, соціологами, демографами, економістами, складають інформаційну і методологічну основу для формулювання цілей і завдань сімейної політики, для розробки механізмів і конкретних програм її реалізації [15, с. 471].

Беручи до уваги наявні підходи до визначення основних складових державного управління, Л. Мельничук пропонує розглядати державне регулювання розвитку соціального інституту сім'ї як цілеспрямований систематичний вплив із боку держави на суспільні відносини та соціальні інститути, від яких залежать оптимальне функціонування й розвиток сім'ї, з метою максимального задоволення потреб особи, сім'ї та суспільства в цілому. Система державного регулювання цих процесів має включати такі складові: цілі, завдання, функції (напрями) та механізми здійснення, що визначаються особливостями розвитку сім'ї та концентруються у формі державної сімейної політики [7, с. 7-8].

Сімейна політика соціальної держави – це політика, спрямована на формування сприятливого середовища для життєдіяльності сім'ї, створення необхідних умов для її функціонування та успішного виконання соціально значимих функцій, добробуту, укріплення і розвитку сім'ї як важливого соціального інституту суспільства та основи стабільності

політичної системи. В основі даного визначення лежать такі вихідні принципи: сім'я є найважливішим соціальним інститутом; держава повинна допомагати сім'ї; державна сімейна політика є комплексною системою.

Державну сімейну політику можна розглядати у широкому та вузькому розумінні. Відповідно до вузького підходу, сімейна політика – це допомоги та послуги, що спрямовані винятково на сімейну пару з дітьми або на самотніх батьків. Вузьке спрямування може включати такі компоненти, як грошові допомоги (допомоги при народженні дитини, багатодітним сім'ям тощо); непряма державна підтримка (наприклад, податкові пільги); декретна відпустка і відпустка по догляду за дитиною; система установ по догляду за дитиною.

Відповідно до широкого розуміння, сімейна політика може охоплювати всі напрями державної політики, що стосуються благополуччя сім'ї. Це і політика в сфері допомоги сім'ям із пенсіонерами, і політика зайнятості, і сімейне законодавство, і соціальні послуги, і освіта, і охорона здоров'я, і просвітницькі заходи тощо. Іншими словами, усе, що робить уряд, впливаючи на сім'ю, потенційно може належати до сфери сімейної політики. Тому часто в західній практиці сімейну політику вважають не самостійною галуззю, а скоріше сукупністю політик, що орієнтовані на сім'ю.

Згідно з поглядами ряду науковців – прибічників кризової концепції розвитку сім'ї – наразі відбувається глобальна еволюційна криза соціального інституту сім'ї, обумовлена розвитком індустріально-ринкової цивілізації. Такі явища, як втрата сім'єю її основних функцій або їх заміщення державними чи суспільними інститутами, руйнування норм багатодітної сім'ї, сімейного способу життя, оцінюються негативно. Відзначається також усунення сімейного виробництва як переважного в суспільній економіці, витіснення всіх членів родини у сферу найманої праці, заміну спільної діяльності батьків та дітей індивідуальним самообслуговуванням і споживанням, орієнтацію діяльності всіх соціальних інститутів на індивіда-одинака. Тому в якості завдань сімейної політики пропонується зміцнення сім'ї, сімейних цінностей на противагу індивідуальним, розвиток сімейної власності та сімейного виробництва, переорієнтація діяльності всіх соціальних інститутів з індивіда на сім'ю.

Автор даної роботи поділяє точку зору А. Антонова, який стверджує: «Сімейна політика – це діяльність держави, політичних партій, громадських організацій, груп інтересів тощо, спрямована на відродження сім'ї, сімейного способу життя, втраченого на тривалому історичному шляху фамілістичної культури суспільства, повернення сім'ї органічно притаманних їй соціальних функцій, укріплення сім'ї як соціального інституту. ...сімейна політика – це політика, орієнтована на зміну устрою сучасної цивілізації, за своєю суттю ворожої до сім'ї, несприйнятливої до її проблем та хвороб» [2, с. 246]. Цей підхід виходить із необхідності перебудови держави і всіх соціальних

інститутів в інтересах традиційної повної багатодітної сім'ї, зміцнення і розвитку сімейного способу життя, забезпечення пріоритету інтересів сім'ї.

Висновки. Понятійно-категоріальний апарат державної сімейної політики є багатограним і багатоаспектним, адже фахівці різних спеціальностей використовують різні підходи для пояснення і розкриття його складових. Існування великої кількості підходів свідчить про складність цієї сфери дослідження.

Слід визнати, що наявний понятійно-термінологічний апарат сучасної сімейної політики перебуває в постійному розвитку. Це – багатоманітний процес, який охоплює всі аспекти державної сімейної політики, своєрідно відображаючи еволюцію наукових інтересів і пошуків як окремих учених, так і цілих наукових шкіл.

Серед проаналізованих понятійних конструкцій не всі однаково рівноцінні і достатньою мірою відповідають принципу науковості. Це зумовлено не тільки труднощами термінологічного характеру, але й недостатнім рівнем дослідження теоретико-методологічних основ державної сімейної політики. Разом із тим, політична реальність потребує адекватного набору інструментів її дослідження, більш ефективної теоретико-методологічної рамки, а отже, актуальність цієї площини дослідження зростатиме.

Перспективи подальших розвідок пов'язуються із дослідженням таких понять та категорій: «сімейне право», «охорона дитинства», «функції сім'ї», «механізми державного регулювання розвитку сім'ї», «соціальний інститут сім'ї».

ЛІТЕРАТУРА

1. Дармодехин С. В. Государственная семейная политика в России : история и современность. Всероссийский центр уровня жизни / С. В. Дармодехин. – Мониторинг социально-экономического потенциала семей, 2001.
2. Антонов А. И. Социология семьи / А. И. Антонов, В. М. Медков. – М. : МГУ, 1996. – 304 с.
3. Руденко Т. П. Молода сім'я в сучасній Україні : соціально-філософський аналіз : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філос. наук : спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії» / Т. П. Руденко. – К., 2004. – 20 с.
4. Бим-Бад Б. М. Модернизация института семьи : социологический, экономический и антрополого-педагогический анализ : [монография] / Б. М. Бим-Бад, С. Н. Гавров. – М. : Новый хронограф, 2010. – 327 с.
5. Трубавіна І. М. Теоретико-методичні основи соціально-педагогічної роботи з сім'єю: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора пед. наук : спец. 13.00.05 «Соціальна педагогіка» / І. М. Трубавіна. – Луганськ, 2009. – 44 с.
6. Ткачова В. О. Стан і перспективи розвитку сім'ї в сучасному українському суспільстві (соціально-філософський аналіз) : автореф. дис. ... канд. філософ. наук : спец. 09.00.03 / В. О. Ткачова. – О. : Одес. нац. ун-т ім. І. І. Мечникова, 2008.
7. Мельничук Л. М. Державне регулювання розвитку соціального інституту сім'ї в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 / Л. М. Мельничук. – К. : Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, 2009. – 20 с.
8. Економічний енциклопедичний словник : у 2-т. Т. 2 / С. В. Мочерний, Я. С. Ларіна, О. А. Устенко, С. І. Юрій; за ред. С. В. Мочерного. – Львів : Світ, 2006. – 568 с.
9. Лех Г. А. Сімейні господарства в умовах ринкової трансформації економіки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.01.01 / Г. А. Лех. – Львів, 2002. – 20 с.
10. Станкевич Ю. Ю. Домогосподарство в ринковій економічній системі та його відображення у світовій економічній думці ХХ століття : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.01 : «Економічна теорія та історія економічної думки» / Ю. Ю. Станкевич. – К., 2010. – 23 с.
11. Сорокіна Н. Г. Державне управління формування ціннісних орієнтацій сучасного українського суспільства : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.01 / Н. Г. Сорокіна. – Д., 2008. – 20 с.
12. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко ; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – К. : Генеза, 2004. – с. 497.
13. Тертичка В. В. Державна політика : аналіз і впровадження в Україні : автореф. дис. ... доктора держ. упр. : спец. 25.00.01 / В. В. Тертичка. – К. : Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, 2004. – 36 с.
14. Кучеренко О. О. Державна політика : теоретико-методологічні засади дослідження процесу формування та здійснення : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.01 / О. О. Кучеренко. – К. : Укр. акад. держ. упр. при Президенті України, 2000. – 20 с.
15. Чеховська І. В. Співвідношення соціальної і сімейної політики : деякі теоретичні і практичні аспекти / І. В. Чеховська // Право та управління. – 2011. – № 1. – С. 465–474.
16. Мішин А. Державна сімейна політика як цілісна науково-практична система / Актуальні проблеми державної сімейної політики : матеріали науково-практичної конференції / С. Р. Сафіуллін, С. В. Толстоухова, О. В. Белишев та ін. // Вісник Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту (специвпуск). Науково-практичний журнал. – 2010. – № 1-2. – С. 17 – 22.

Рецензенти: **Коваль Г. В.** – к.політ.н., доцент;
Палагнюк Ю. В. – к.політ.н., в.о. доцента.

© Дерєга В. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 12.10.2012 р.

ДЕРЕГА Віра Володимирівна – кандидат політичних наук, доцент кафедри державної політики та менеджменту Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: державна сімейна політика.

УПРОВАДЖЕННЯ ДИСТАНЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ПРОФЕСІЙНУ ПІДГОТОВКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У статті обґрунтовано доцільність впровадження дистанційних технологій навчання у професійну підготовку державних службовців. Здійснено аналіз нормативно-правової бази, яка є основою для цього. Розглянуто основні напрямки розвитку та використання дистанційних технологій у професійній підготовці державних службовців.

Ключові слова: професійна підготовка, державна служба, державний службовець, дистанційна технологія, інформаційне середовище, дистанційний курс.

В статье обоснована целесообразность внедрения дистанционных технологий обучения в профессиональную подготовку государственных служащих. Осуществлен анализ нормативно-правовой базы, которая является основой для этого. Рассмотрены основные направления развития и использования дистанционных технологий в профессиональной подготовке государственных служащих.

Ключевые слова: профессиональная подготовка, государственная служба, государственный служащий, дистанционная технология, информационная среда, дистанционный курс.

In article is proved the expediency of introduction of distance technologies of training in vocational training civil servants. The author has made the analysis of normative and legal base which is a basis for this purpose, has considered the basic directions of development and use of distance technologies in vocational training civil servants.

Key words: vocational training, public service, the civil servant, distance technology, information learning environment, remote course.

Постановка проблеми. Успіх соціально-економічних та політичних перетворень в Україні багато в чому залежить від ефективної роботи органів державного управління. Висока динамічність сучасного світу, реалізація конституційних засад демократичної, правової, соціальної держави, формування громадянського суспільства обумовлюють необхідність удосконалення кадрового забезпечення державного апарату та модернізації системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців.

Зміни, які відбуваються у суспільстві, призводять до усвідомлення потреби у фахівцях із фундаментальною освітою, високим рівнем розвитку професійної компетентності, самостійності, здатних до саморозвитку та швидкої перекваліфікації. Особистісний та професійний розвиток і саморозвиток особистості, її професійну та соціальну мобільність, конкурентноздатність на ринку праці забезпечують інноваційні технології у професійній освіті. Їх упровадження у систему неперервного навчання державних службовців створює умови для реалізації кар'єрного потенціалу державного службовця та спрямовує його на розробку інноваційних рішень

при реалізації повноважень державної служби. Значний потенціал для підвищення ефективності професійної освіти та забезпечення формування професійних якостей, які відповідають вимогам сьогодення, надає дистанційне навчання, що базується на широкому використанні сучасних інформаційних технологій.

Аналіз останніх досліджень. Удосконалення професійної підготовки державних службовців тісно пов'язане зі становленням державної служби, є складовою її кадрового забезпечення та важливим інструментом у сфері державно-службових відносин. Науковцями досліджено різноманітні аспекти проблеми вдосконалення професійної підготовки державних службовців: концептуальні основи підготовки кадрів (В. Авер'янов, В. Андрущенко, В. Атаманчук, В. Бебик, Б. Гаєвський, М. Головатий, С. Калашнікова, В. Князєв, Б. Кравченко, В. Луговий, В. Лебединський, І. Надольний, М. Пірен, В. Ребало, В. Скуратівський), аналіз освітніх потреб, змісту, форм та методів підготовки державних службовців (В. Биков, Н. Грінівецька, Д. Дзвінчук, С. Дубенко, К. Кошова, В. Логвінова, В. Майборода, П. Назимко, О. Оболенський, Н. Протасова, В. Яцуба), науково-

методичне забезпечення безперервної освіти державних службовців (В. Кухаренко, В. Понеділко, Н. Протасова, В. Сереветний, С. Хаджирасєва).

Проблема використання дистанційних та інформаційних технологій у професійній освіті є предметом досліджень вітчизняних та зарубіжних учених-педагогів (Д. Андерсон, А. Андрєєв, В. Биков, Р. Гуревич, М. Жалдак, Ю. Жук, В. Олійник, С. Пейперт, П. Підкасистий, Є. Полат). Розробляючи різноманітні аспекти теорії та практики дистанційного навчання, дослідники відзначають його переваги та розкривають дидактичні основи застосування дистанційних технологій у вищій професійній освіті.

Здійснений аналіз досліджень учених та практичної діяльності навчальних закладів дозволив установити, що підготовка керівників та фахівців нової генерації потребує подальшого якісного вдосконалення, розробки і впровадження інноваційних технологій навчання, які враховують високий динамізм сучасних соціальних та економічних процесів, завдання і труднощі становлення нової моделі державної служби та її кадрового забезпечення [1; 2; 3; 4]. Перспективним напрямом розвитку професійної освіти в системі установ, які здійснюють професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, є впровадження дистанційних технологій навчання, однак нормативно-правове та науково-методичне забезпечення організації дистанційної форми навчання потребує подальшого дослідження.

Мета статті. Це обумовило мету статті, яка полягає у виявленні тенденцій розвитку дистанційних технологій навчання, особливостей упровадження їх у професійну підготовку державних службовців та достатності нормативної бази щодо цього.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дистанційна технологія навчання базується на принципах відкритого навчання, широко використовує сучасні інформаційні технології та телекомунікації з метою доставки навчального матеріалу та спілкування, у тому числі, в реальному часі та є педагогічним процесом, який направлений на розвиток дидактичних цілей навчання, реалізований у певній послідовності, під опосередкованим управлінням викладача на відстані [5].

Аналіз теорії та практики застосування дистанційних технологій у навчальному процесі дозволив виявити їх найбільш привабливі особливості: гнучкість, модульність, дальність, паралельність, асинхронність, нова роль викладача, нові функції студента, спеціалізований контроль якості освіти, використання спеціалізованих інноваційних технологій та засобів навчання [6]. Виявлені характерні риси сприяють формуванню інтегративних професійних якостей майбутніх фахівців, так як впровадження у систему традиційної професійної освіти дистанційного навчання супроводжується активізацією пізнавальної діяльності студентів, надаючи їм можливість активно брати участь у плануванні, реалізації, оцінюванні та корекції

процесу професійного навчання. Це дає змогу студентам реально впливати на зміст навчання, самостійно робити вибір методів навчання, контролювати організацію навчання, адаптувати навчання до своїх індивідуальних потреб та особливостей, а також забезпечує особистісний професійний саморозвиток, мобільність особистості майбутнього фахівця.

У «Концепції розвитку дистанційної освіти в Україні» технологію дистанційного навчання розглядають як таку, що містить дві складові: педагогічну та інформаційну [7]. При цьому під педагогічними технологіями дистанційного навчання розуміють технології опосередкованого активного спілкування викладачів зі студентами з використанням телекомунікаційного зв'язку та методології індивідуальної роботи студентів зі структурованим навчальним матеріалом, представленим у електронному вигляді. Інформаційну технологію дистанційного навчання розглядають як технологію створення, передачі і збереження навчальних матеріалів, організації й супроводу навчального процесу дистанційного навчання за допомогою телекомунікаційного зв'язку.

Останнім часом отримав розповсюдження термін «електронне навчання», який означає процес дистанційного навчання в електронній формі через мережу Інтернет із використанням освітніх інформаційних технологій на базі систем управління навчанням. «Електронне навчання» на сьогодні є розширенням поняття «дистанційне навчання» та означає різні форми та способи навчання на основі сучасних інформаційних технологій та мережі Інтернет. Упровадження сучасних дистанційних технологій в освітню систему традиційного професійного навчання доповнює, удосконалює, розвиває її за рахунок створення мобільного інформаційно-освітнього середовища, на базі яких для вивчення окремих навчальних дисциплін створюються дистанційні курси з навчальними матеріалами для мережевого навчання [8].

Упровадження у професійну підготовку державних службовців дистанційних технологій обумовлене такими перевагами у порівнянні з традиційним навчанням, як наочність, наявність оперативного зв'язку, можливість індивідуального підходу, можливість здійснювати навчання на своєму робочому місці, можливість організації групових форм навчання розподілено у просторі та часі з використанням навчального інформаційного середовища.

Використання дистанційних технологій дозволяє опосередковано керувати самостійною підготовкою студентів, використовуючи для цього засоби телекомунікацій та Інтернету, та закладає основи для реалізації принципу «навчатися все життя» у подальшій професійній діяльності державного службовця. У разі використання як бази для реалізації дистанційних технологій навчання інформаційних систем, які мають розвинені мережеві засоби комунікацій, з'являється можливість оптимізувати та частково автоматизувати процеси вивчення нового матеріалу, формування професійних умінь та навичок, передачі результатів та оцінювання самостійної роботи студентів.

У наш час навчання на основі дистанційних технологій у розвинутих країнах світу досягло високого ступеня розвитку. На початку XXI ст. дистанційні технології у системі вищої освіти розробляються у більшості країн світу. Необхідно відмітити, що традиційні університети зарубіжних країн надають перевагу змішаному навчанню: поруч із дистанційними технологіями майже половину часу складає традиційний навчальний процес. Дистанційне навчання як форма освіти в розвинутих країнах використовується в основному для навчання дорослих у системі безперервного навчання.

Процес розвитку дистанційних технологій в Україні стримувався традиційними для нашої країни причинами – відсутністю матеріально-технічного забезпечення, дефіцитом комп'ютерної техніки, обмеженими можливостями зв'язку. 2000 року Міністерство освіти та науки України затвердило «Концепцію розвитку дистанційної освіти в Україні», яка передбачає створення системи дистанційної освіти [7]. У відповідності з цією концепцією в країні почала створюватися організаційна структура системи дистанційної освіти, розроблялися правові основи та стандарти, створюватися первинний фонд дистанційних курсів та забезпечувалися їх експериментальне впровадження.

У Законі України «Про вищу освіту» дистанційна форма навчання введена офіційно поряд із заочною. Прийнято Закон України «Про Національну програму інформатизації», Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», затверджено Указ Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні», рішення колегії Міністерства освіти і науки України «Про стан і перспективи розвитку дистанційного навчання в Україні», які сприяють розвитку та впровадженню дистанційних технологій навчання. Міністерством освіти і науки України видано Накази «Про створення Українського центру дистанційної освіти» (2000 р.) та «Про створення Координаційної ради Міністерства освіти і науки України з питань дистанційної освіти» (2001 р.). 1 січня 2013 року набере чинності закон України «Про державну службу», який закладає правову основу для реформування професійного навчання державних службовців та передбачає впровадження в навчальний процес нових сучасних технологій та інноваційних підходів.

Проте цієї нормативної бази явно недостатньо для реалізації дистанційного навчання як цілісного навчального процесу та як форми навчання. Законодавчо встановлена на сьогодні в Україні така класифікація форм навчання для отримання вищої професійної освіти: денна (очна); вечірня; заочна, дистанційна; екстернатна. Дистанційне навчання може існувати не як окрема форма навчання, а як доповнення до денної форми навчання та як складова заочної форми [10].

Повноцінна дистанційна форма навчання у нашій країні відсутня. Тому зараз в Україні розвивається не дистанційна форма як така, а окремі дистанційні технології навчання.

Розвиток дистанційної професійної освіти в Україні відбувається з урахуванням уже існуючих досягнень у цій галузі. Майже при кожному вищому навчальному закладі створено центри дистанційної освіти, які здійснюють розробку дистанційних курсів, проводять науково-методичну роботу з проблем дистанційного навчання, формують Web-сайти дистанційного навчання, виконують роботу по конвертації матеріалів дистанційних курсів у платформу підтримки дистанційного навчання і призначені для проведення навчання по розроблених дистанційних курсах та підвищення рівня професійної підготовки студентів очної та заочної форм навчання. Кількість освітніх закладів, які використовують дистанційні технології в навчальному процесі, зростає. Державні службовці сьогодні можуть отримати вищу освіту за заочно-дистанційною формою навчання у Національній академії державного управління при президенті України [9]. Проте поки однозначно можна стверджувати, що в нашій країні дистанційні технології менш розвинуті, ніж в інших державах.

Для того, щоб альтернативні підходи до організації професійного навчання державних службовців завоювали популярність, повинні скластися певні умови. Навчання через Інтернет стало серйозною альтернативою традиційним формам отримання професійної освіти. Реалізація мережевого навчання з використанням дистанційних та інформаційних технологій із розвиненими засобами комунікацій корінним чином змінює вигляд комунікацій: відбувається заміна традиційних комунікаційних зв'язків на телекомунікаційні засоби, які здійснюють доставку студентам основного обсягу навчального матеріалу та забезпечують інтерактивну взаємодію студентів і викладачів у навчальному процесі. Тому їх можна використовувати для підвищення ефективності навчання на усіх законодавчо установлених формах навчання.

Роль дистанційних технологій повинна послідовно зростати при переході від очної форми навчання до заочної. У той же час доцільно розвивати дистанційне навчання як розширення та новий етап заочної форми навчання, яка повинна базуватися на своїх власних принципах, враховуючи сильні сторони саме дистанційного навчання, заснованого на застосуванні телекомунікаційних технологій, використанні персональних комп'ютерів, Інтернету.

Упровадження дистанційного навчання повинно будуватися на уже засвоєних, успішно апробованих методиках як заочного, так і очного навчання. Дистанційні технології не підміняють, а доповнюють традиційну систему професійної освіти, дають можливість кожному вивчати те, що він хоче, там, де хоче і коли хоче. Шляхом до успіху може бути інтеграція мережевого дистанційного навчання з традиційною системою аудиторних занять та

підключення навчальних закладів системи професійної підготовки державних службовців в апробацію методик дистанційного та змішаного навчання.

Згідно з Програмою кадрового забезпечення державної служби, нормативними документами Кабінету Міністрів України система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців базується на: органах державної влади, які здійснюють управління системою навчання державних службовців; вищих закладах освіти, центрах підвищення кваліфікації державних службовців та галузевих інститутах підвищення кваліфікації; освітньо-професійних програмах підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців.

Діючи система професійної підготовки досить повільно забезпечує органи державної влади та місцевого самоврядування фахівцями високої кваліфікації. Державна служба гостро відчуває нестачу спеціально підготовлених керівників, здатних працювати в сучасних умовах. У цих умовах основною ланкою системи професійної підготовки державного службовця є мережа навчальних закладів, важливе місце серед яких займають вищі навчальні заклади, які знайшли свою нішу на освітньому ринку підготовки кваліфікованих працівників для сфери державної служби.

В Інституті державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили, який здійснює підготовку магістрів державної служби, впровадження дистанційних технологій здійснюється на базі електронної платформи Moodle, яка є загальноновизнаним світовим лідером освітніх інформаційних систем нового типу – систем управління навчанням LMS (Learning Management Systems) [11; 12]. Розроблені для вивчення дисциплін комп'ютерного циклу дистанційні курси опубліковані на сайті дистанційного навчання університету та використовуються у процесі професійної підготовки державних службовців для організації самостійної роботи та безпосередньо на заняттях. Їх використання дозволяє мобільно організовувати через мережу Інтернет різні види самостійної й аудиторної роботи студентів та здійснювати її контроль.

Завдяки підтримці міжнародних освітніх стандартів електронного навчання і можливості автоматизації вирішення таких завдань, як подання навчального матеріалу в потрібний час, контроль використання навчальних ресурсів, адміністрування окремих слухачів і груп, організація взаємодії з викладачем, звітність, Moodle є найбільш оптимальною платформою для розгортання й реалізації дистанційного навчання. Інформаційне середовище Moodle підтримує сучасні освітні стандарти електронного навчання E-learning 2.0, передбачає новий тип відносин учасників навчального процесу за рахунок переходу до контролю за навчанням у руки студента.

Досвід упровадження дистанційних технологій у систему професійної підготовки державних службовців говорить про те, що в цих умовах може

бути розширено сферу самостійної роботи студентів: при вивченні нового матеріалу, для стимулювання внутрішньої мотивації навчання, на етапах формування, закріплення та контролю знань, умінь та навичок. Одночасно можна відзначити, що при цьому зростає навантаження на викладача, значно збільшується час на підготовку навчально-методичного забезпечення, а повна нормативно-правова база для цієї форми навчання відсутня.

Упровадження дистанційних технологій у професійну підготовку магістрів державної служби ЧДУ ім. Петра Могили на існуючій нормативно-правовій основі виявила ряд труднощів, пов'язаних із тим, що досить багато аспектів організації дистанційного навчання не підкріплені нормативно-правовими актами. Це, перш за все, проблеми планування навчального навантаження та структури дистанційних курсів, проблеми розрахунку вартості окремого дистанційного курсу, аспекти організаційного управління дистанційним навчальним процесом.

Для розв'язання вказаних труднощів доцільно визначити та розробити перелік документів, необхідних для повноцінного впровадження дистанційного навчання в університеті. Це може бути: наказ ректора про впровадження дистанційних технологій навчання; положення про організацію дистанційного навчання у вищому навчальному закладі; структура навчального навантаження та рекомендації щодо його планування у разі використанні дистанційних курсів; розрахунок вартості навчання і проведення дистанційних занять за окремим дистанційним курсом.

У Законі України «Про вищу освіту» дистанційна форма навчання логічно об'єднана в один пункт з заочною (розд. VII, стаття 42) [10]. Тому при плануванні обсягів навчальної роботи було б доцільно врахувати, що загальна кількість годин дистанційних курсів повинна дорівнювати кількості годин відповідних дисциплін за навчальними планами денної форми навчання, а за структурою – заочної форми навчання. У разі навчання з використанням електронних дистанційних курсів усі години лекційних і лабораторних занять, передбачені традиційними заочними навчальними планами, доцільно перевести в інтерактивні заняття, які проводяться згідно з розкладом або розподілені у просторі та часі зі вказівкою кінцевого терміну проходження.

У цілому розробка регламентуючих документів є достатньо тривалим та напруженим процесом, який потребує високоінтелектуальних витрат, досконалого знання законодавства України у сфері вищої освіти та з проблем інформатизації, глибоких знань організації традиційного та дистанційного навчального процесів, а також інформаційних технологій, що використовуються для їх підтримки.

Висновки. Таким чином, дистанційне навчання є перспективним напрямом розвитку професійної підготовки у галузі державної служби, сприяє підвищенню її ефективності та мобільності за рахунок використання можливостей Інтернету для

мультимодального представлення навчальної інформації, автоматизації контролю, моніторингу, інтерактивного мережевого спілкування, організації мережевих форм навчання і управління ними розподілено в просторі та часі, розвитку здатності майбутніх фахівців до саморозвитку. Проведений аналіз законодавчої бази освіти України дозволив

виявити, що однією з причин затримки у розвитку дистанційної форми навчання є її недостатнє законодавче забезпечення. Потребує подальшого продовження розробка нормативно-правової бази при плануванні навантаження викладача у разі впровадження у професійну підготовку державних службовців дистанційних технологій навчання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Грінівецька Н. М. Оптимізація підготовки і формування управлінських кадрів державної служби / Н. М. Грінівецька : зб. наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України. – К. : УАДУ, 1998. – Вип. 1. – С. 136–142.
2. Проблеми та Пріоритети удосконалення добору, розстановки й підготовки кадрів державного управління в Україні / [В. Луговий, В. Князєв, В. Куценко та ін.] // Вісник УАДУ. – 2001. – № 4. – С. 5–19.
3. Інноваційні технології навчання в системі підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців / під заг. ред. В. Логвинова, С. Хаджирасвої. – О. : ОРІДУ УАДУ, 2002. – 253 с.
4. Кошова Т. Застосування інтерактивних методів і технологій у навчанні державних службовців : аналіз можливостей та проблем / Т. Кошова // Актуальні проблеми державного управління. – Дніпропетровськ : ДРІДУ УАДУ, 2002. – Вип. 3(9). – С. 239–246.
5. Ибрагимов И. М. Информационные технологии и средства дистанционного обучения / И. М. Ибрагимов. – М. : АСАДЕМА, 2005. – 331 с.
6. Полат Е. С. Педагогические технологии дистанционного обучения / [Е. С. Полат, М. В. Моисеева, А. Е. Петров и др.]. – М. : Академия, 2006. – 400 с.
7. Концепція розвитку дистанційної освіти в Україні (2000 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osvita.org.ua/distance/pravo/00.html>.
8. Кухаренко В. М. Методика розробки дистанційних курсів для державних службовців. Прикладна статистика: проблеми теорії та практики / В. М. Кухаренко // Збірник. наук. праць. – Вип. 3. – К., 2008. – С. 278–285.
9. Центр дистанційного навчання НАДУ при президентіві України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/dlc.html>.
10. Закон України «Про вищу освіту» від 17.01.2002 року № 2984-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2984-14>.
11. Информационные технологии в науке и образовании : материалы межд. научно-практ. Интернет-конф., III Всерос. семинара [«Применение Moodle в сетевом обучении»] (1-3 апреля 2009 р.) / [под ред. А. Е. Попова и др.]. – Шахты : ГОУ ВПО «ЮРГУЭС», 2009. – 263 с.
12. Інформаційна система дистанційного навчання Чорноморського державного університету імені Петра Могили [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://moodle.kma.mk.ua>.

Рецензенти: **Коваль Г. В.** – к.політ.н., доцент;
Палагнюк Ю. В. – к.політ.н., в.о. доцента.

© Болюбаш Н. М., Смельянов В. М., 2012

Дата надходження статті до редколегії 15.10.2012 р.

БОЛЮБАШ Надія Миколаївна – кандидат педагогічних наук, в.о. доцента кафедри державної служби Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: професійна компетентність державних службовців.

СМЕЛЬЯНОВ Володимир Михайлович – кандидат технічних наук, доцент, державний службовець І рангу, директор Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: розвиток державної служби в Україні, модернізація державної служби, європейська інтеграція України, малий та середній бізнес.

«МОЛОДІ СПЕЦІАЛІСТИ» НА РИНКУ ПРАЦІ

Автор розкриває та аналізує сутність поняття «молодий спеціаліст», розглядає основні проблеми молоді на ринку праці в Україні, підкреслює актуальність соціальної підтримки даної категорії населення на ринку праці в рамках реалізації державної молодіжної політики України.

Ключові слова: молодь, ринок праці, молоді спеціалісти, держава, молодіжна політика, проблеми, категорії, група, безробіття.

Автор раскрывает и анализирует сущность понятия «молодой специалист», рассматривает основные проблемы молодежи на рынке труда в Украине, подчеркивает актуальность социальной поддержки данной категории населения на рынке труда в рамках реализации государственной молодежной политики Украины.

Ключевые слова: молодежь, рынок труда, молодые специалисты, государство, молодежная политика, проблемы, категории, группа, безработица.

In the article the author defines sense of notion «young specialist», analyzes main youth problems of the Ukrainian labour market, stresses the urgency of social support of this category of population on the labour market as the part of realization of Ukrainian state youth policy.

Key words: youth, labour market, young specialists, state, youth policy, problems, categories, group, unemployment.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Молодь, як значний трудовий потенціал, здатна забезпечити прогресивний розвиток економіки країни за умов практичної реалізації законодавчо закріплених прав гарантій молодих спеціалістів, їх соціальної підтримки з боку держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Вивченню системи соціальної підтримки молоді присвятили свої праці багато вітчизняних учених і фахівців, політичних діячів, зарубіжних вчених. Серед них заслуговують на увагу Б. Довжук [1], О. Кизименко [2], Н. Красовська [3], Т. Петрова [7], які розглядають проблеми випускників вузів на ринку праці в Україні. Такі науковці як Ю. Маршавін [5], Н. Басова [7], І. Чернявська [10] займаються проблемою надання пільг для молоді, Л. Шаян [11], Ю. Шемчушенко [12] – допомогою молодим спеціалістам у працевлаштуванні. Проте проблема соціальної вразливості молоді на ринку праці залишається актуальною й сьогодні.

Виділення не вирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Загальна криза українського суспільства, складні соціально-економічні умови негативно позначилися на молоді. Випускники ВНЗ зустрічаються з рядом проблем на ринку праці, із гарантіями, які

законодавчо закріплені, але, на жаль, на практиці майже не реалізуються. Молоді спеціалісти відчують себе незахищеними, їм важко адаптуватися до нових умов суспільного життя. Тому важливим є створення сприятливих соціально-економічних умов для особистого зростання молодих людей, формування їх творчої активності, здібностей, навичок та головне – створення умов для адаптації молоді до умов ринкових відносин.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є авторський аналіз сутності поняття «молодий спеціаліст», яке важливе не тільки для вироблення єдиного наукового уявлення, а й для з'ясування соціальних показників, які відображають специфіку їх соціального статусу і, в свою чергу, сприятимуть виробленню цілісної державної соціальної підтримки молодих спеціалістів на ринку праці.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. На сьогодні у суспільних науках, зокрема, у сфері трудового права та державного управління, термін «молоді спеціалісти» вживається рідко. Молоді спеціалісти – це випускники вищих навчальних закладів, яким присвоєно кваліфікацію фахівця з вищою освітою різних освітньо-кваліфікаційних рівнів і які працевлаштовані на підставі посвідчення про направлення на роботу. Такі особи вважаються молодими фахівцями протягом трьох років із моменту укладення з ними

трудового договору із замовником [12, с. 754]. Відповідно до статті 197, ч. 2 Кодексу Законів про працю в Україні молоді спеціалісти – це випускники державних навчальних закладів, потреба в яких раніше була заявлена підприємством, установою, організацією та яким надається робота за фахом на період не менше трьох років у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [3, с. 90].

За часів існування Радянського Союзу термін «молоді спеціалісти» був досить поширеним та вживаним. Законодавчі документи чітко визначали їх особливості, права та обов'язки. Так, «Положення про розподіл та використання в народному господарстві випускників вищих та середніх спеціальних навчальних закладів» від 01.08.1988 р. дає таке визначення: «молодий спеціаліст – це випускник вищого та середнього спеціального навчального закладу, який закінчив повний курс навчання і захистив дипломний проект, склав державні іспити і направлений на роботу комісією з персонального розподілу; вважається молодим спеціалістом протягом трьох років із моменту укладення трудового договору з адміністрацією підприємства, установи чи організації» [6, с. 161].

Цікавим, на нашу думку, є визначення, яке зазначене в Постанові Кабінету Міністрів України від 22 серпня 1996 року про «Порядок працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, підготовка яких здійснювалась за державним замовленням», аналогічне тому, яке надає А. Бабаскіна, адже воно вдало висвітлює особливості такої категорії населення як молоді спеціалісти [9, с. 158].

Аналізуючи основний зміст поняття «молодий спеціаліст», можна констатувати, що його зміст у цілому збережено: це – випускники-спеціалісти вищих навчальних закладів, які працевлаштовані на підставі посвідчення про направлення на роботу і вважаються молодими спеціалістами протягом трьох років із моменту укладення з ними трудового договору; але втрачено деякі деталі (закінчили повний курс навчання, захистили дипломний проект, склали державні іспити). Відзначимо також, що в сучасній Білорусі і сьогодні чітко сформульовані характеристики такої соціальної групи, як молоді спеціалісти. Так, у білоруському Законі «Про освіту» та в «Положенні про розподіл випускників навчальних закладів, які здобули професійно-технічну, середню спеціальну чи вищу освіту на денній формі отримання освіти за рахунок коштів республіканського і (або) місцевих бюджетів» від 14.10.2002 р. молоді спеціалісти – це випускники, які закінчили повний курс навчання на денній формі за рахунок коштів республіканського і (або) місцевих бюджетів, отримали професійно-технічну, середню спеціальну чи вищу освіту, направлені на роботу за розподілом і зобов'язані відпрацювати за направленням один рік після отримання професійно-технічної освіти, два роки – середньої спеціальної чи вищої освіти з моменту укладення трудового договору між ними та замовником [10].

Цікавим було тлумачення поняття «молодий спеціаліст» за часів Радянського Союзу, яке дає

повну й чітку характеристику поняттю, а це, у свою чергу, дає можливість регулювати їх трудові права. Особливо актуальним цей термін є в умовах ринкових відносин, адже, по-перше, чіткість визначення – це перший крок до реалізації законодавчо закріплених прав; по-друге, у радянському визначенні акцентується увага на важливому та актуальному для нашого часу моменті, а саме: направлення на роботу. Забезпечення цього права дає можливість розв'язати декілька проблем. Якщо молоді спеціалісти будуть направлятися на роботу (в адміністративному порядку чи в порядку договору з роботодавцем), це гарантуватиме їм перше робоче місце за спеціальністю. Такий порядок суттєво впливатиме на зменшення кількості безробітних серед цієї категорії, а також регулюватиме баланс між пропозицією та попитом на робочу силу на ринку праці.

Молоді спеціалісти як окрема соціальна група, з одного боку, мають певні соціальні переваги: вони, як правило, більш освічені, володіють новими професіями і технологіями, є носіями нового способу життя. З іншого боку, вони характеризуються наявністю типових загальних соціальних проблем, які пов'язані з «життєвим стартом», отриманням освіти, початком трудової діяльності, проблемами професійного росту. Саме ця особливість молодих спеціалістів як соціальної групи спричинює їх соціальну вразливість. Соціальна вразливість – це недоступність для певних категорій населення соціальних послуг, необхідних для нормального соціального становлення особистості, збереження й досягнення нею відповідного соціального статусу, життєвого самовизначення та продуктивного розвитку, що покладає на суспільство додаткові моральні й економічні обов'язки, ставить у центр уваги ідею захисту [8, с. 49].

Соціальна вразливість молодих спеціалістів зумовлена низкою обставин. Так, роботодавці, незалежно від сектору економіки, висувають типову вимогу до претендентів на вакантні посади – досвід роботи. Керівники держустанов вимагають наявності стажу державної служби (здебільшого – 3 роки), чи, як виняток, стажу роботи за фахом [1, с. 21-22].

Роботодавець у ринкових умовах вимогливий і підходить до претендентів на вільне робоче місце із суворими критеріями щодо знань, умінь та практичного досвіду, які постійно зростають. Він бажає отримати не просто дипломованого спеціаліста, а кваліфікованого працівника, який забезпечить повноцінну віддачу, дасть можливість отримати класичну «додану вартість» робочої сили [11, с. 12].

Проблема взаємодії ринку праці та ринку освітніх послуг є важливим та актуальним питанням сьогодення, без вирішення якого неможливе формування якісно нової робочої сили, забезпечення кваліфікованими кадрами економіки країни. Поки що маємо дисбаланс між спеціальностями навчальних закладів та спеціальностями, які справді є необхідними на ринку праці, у результаті чого спостерігається безробіття одних спеціалістів і нестача інших.

Здійснюючи аналіз молодіжного ринку праці в Україні, вчені дійшли висновку, що йому притаманні такі риси:

- низький рівень поінформованості абітурієнтів, студентів та випускників шкіл про стан і динаміку ринку праці та попит на конкретні спеціальності;
- вибір «престижних» спеціальностей без урахування реальних можливостей працевлаштуватися після закінчення навчання [7, с. 5].

Головна гарантія працевлаштування молодих спеціалістів, яка відрізняє їх від іншого працездатного населення, – це надання першого робочого місця молодим спеціалістам, підготовка яких здійснювалася за державним замовленням. Дана гарантія затверджена Кодексом законів про працю, «Порядком працевлаштування випускників вищих навчальних закладів, підготовка яких здійснювалася за державним замовленням» від 22 серпня 1996 р., Законом України «Про забезпечення молоді, яка отримала вищу або професійно-технічну освіту першим робочим місцем із наданням дотацій роботодавцю» від 4 листопада 2004 р., а Постановою Кабінету Міністрів України від 19.03.2008 р. № 223 затверджено Перелік професій (спеціальностей), згідно з яким буде надаватися дотація.

Слід зазначити, що відповідно до Закону України «Про забезпечення молоді, яка отримала вищу або професійно-технічну освіту, першим робочим місцем із наданням дотацій роботодавцю» дотація надається тоді, коли роботодавець забезпечує молодого фахівця першим робочим місцем за направленням державної служби зайнятості. Така форма роботи є обопільно корисною – як для випускника, якому протягом двох років гарантується робоче місце, так і для роботодавця, котрий не витратить кошти підприємства на його зарплату [2, с. 44]. Це перші вагомні кроки, здійснені державою для того, щоб молодь не шукала щастя на чужині, а залишалася працювати в Україні.

За словами директора Кіровоградського обласного центру зайнятості, це дієвий механізм працевлаштування спеціалістів, але лише тих, котрі здобули робітничі професії, що чітко обумовлені Переліком професій (спеціальностей), затвердженим урядовою постановою [2, с. 44].

Молодим спеціалістам, які одержали направлення на роботу після закінчення вищого навчального закладу, надається відпустка тривалістю 30 календарних днів. Якщо особа звернулася до служби зайнятості, то протягом десяти календарних днів з моменту реєстрації їй підшукується підходяща робота з урахуванням спеціальності [9, с. 163]. Після укладення трудового договору на молодих спеціалістів поширюються всі трудові права та види соціального захисту.

Важливим інструментом подолання дисбалансу на ринку праці має бути профорієнтація, що дозволить відновити престиж робітничих професій, допоможе молоді зробити правильний вибір щодо майбутнього фаху. Тож головне завдання спеціалістів з профорієнтації – донести до учнів достовірну інформацію про актуальні професії [4, с. 4].

Цікавим є досвід Німеччини, де успішно діє система профорієнтації школярів, близько 70 % молоді після закінчення середньої школи йде здобувати робітничу професію [1, с. 21]. Такі дані свідчать про успішну діяльність держави у цьому напрямі, яка дозволяє зменшити дисбаланс між ринком освітніх послуг та ринком праці, а також зменшити безробіття молоді.

Розглянувши дисбаланс на ринку праці для вирішення проблеми працевлаштування молоді, слід запропонувати такі кроки:

- розробка нових підходів щодо механізму формування та розміщення державного замовлення на підготовку кадрів із визначенням у ньому повноважень зацікавлених центральних та місцевих органів виконавчої влади, соціальних партнерів, роботодавців, навчальних закладів;

- розробка нових підходів щодо механізму взаємодії навчальних закладів та підприємств із питань забезпечення підготовки кадрів, удосконалення змісту освіти, підвищення якості професійно-практичної підготовки учнів та студентів;

- створення дієвої системи професійної орієнтації молоді на професії, в яких є потреби на ринку праці, та забезпечення індивідуального підходу щодо надання профорієнтаційних послуг молодим громадянам [7, с. 7].

Підвищення адаптаційного потенціалу молоді до ринкових умов неможливе без проведення державної політики соціальної підтримки молоді на ринку праці, а тому необхідно удосконалити механізм економічного заохочення роботодавців до працевлаштування молоді та забезпечення випускників навчальних закладів першим робочим місцем.

Так, відомий український фахівець Ю. Маршавін, директор Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості у своїй статті «Чи потрібні пільги молодим?» пропонує технологію управління зайнятістю молоді, яка містить три послідовні ланки (етапи). Перший етап, який умовно можна назвати «Ворота» (така назва існує в англійській службі зайнятості), має бути спрямований на професійне самовизначення молоді, тобто з'ясування того, яка професія приваблює і відповідає здібностям молоді особи. Також на цьому етапі повинна формуватися мотивація до пошуку роботи й участі в програмах, спрямованих на набуття певних професійних навичок. Другий етап («Перший крок») передбачений для того, щоб надати молодим людям, які не знайшли роботи, можливість взяти участь у суспільно корисній праці, одержати певну матеріальну незалежність, здобути професію. Мета третього етапу («Субсидоване робоче місце») – це допомога тим молодим особам, які не знайшли роботи на перших двох етапах, створюючи спеціальні робочі місця за рахунок субсидій. Для ефективного впровадження цього механізму треба забезпечити скоординовану роботу всіх зацікавлених сторін [5, с. 7].

Проблема працевлаштування студентської молоді та випускників вищих навчальних закладів може і

має вирішуватись у взаємозв'язку: Влада-Бізнес-ВНЗ. Так, роботодавці (бізнесмени) визначають, які фахівці їм потрібні і в якій кількості, та повідомляють це владі. Влада, у свою чергу, повідомляє керівництву навчальних закладів про те, які спеціалісти потрібні на ринку праці. Освітня беруть це до відома для збільшення кількості спеціалістів у тій галузі, в якій вони будуть потім потрібні на ринку праці. Після закінчення навчання ці спеціалісти будуть працевлаштовані. Нарешті, керівництво навчальних закладів подає відомості бізнесу про наявність спеціалістів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, аналізуючи сутність поняття «молоді спеціалісти» та проблеми молоді на ринку праці, слід констатувати:

– в Україні молоді спеціалісти – це випускники вищих навчальних закладів, котрі

мають кваліфікацію фахівця з вищою освітою різних освітньо-кваліфікаційних рівнів і працевлаштовані на підставі посвідчення про направлення на роботу;

– в умовах формування ринкового середовища молодь України є майбутнім держави, а тому від забезпечення стартових умов її діяльності залежить подальший розвиток нинішнього суспільства, а також майбутніх поколінь;

– у ринкових умовах перед молодими спеціалістами постали ті проблеми, які вони самостійно не можуть вирішити. Через те, що вони вперше виходять на ринок праці і не мають практичного досвіду, рівень їхньої конкурентоздатності недостатній, що, у свою чергу, посилює їх соціальну вразливість та проблеми працевлаштування. Тому молодь потребує соціальної підтримки та допомоги з боку держави, а профорієнтація – дієвий спосіб подолати дисбаланс на ринку праці.

ЛІТЕРАТУРА

1. Довжук Б. Чому випускникові вузу «тісно» на ринку праці? / Б. Довжук // Соціальний захист. – 2005. – № 3. – С. 20–22.
2. Кизименко О. Держава гарантує перше робоче місце / О. Кизименко // Соціальний захист. – 2008. – № 6. – С. 44.
3. Кодекс законів про працю України. – Х. : «Ксилон», 2007. – 122 с.
4. Красовська Н. Як зорієнтувати молодь на ринку праці / Н. Красовська // Праця і зарплата. – 2008. – № 17. – С. 4.
5. Маршавін Ю. Чи потрібні пільги молодим? / Ю. Маршавін // Праця і зарплата. – 2005. – № 36. – С. 6–7.
6. Молодежь и советское законодательство : сборник документов / под ред. Ю. И. Лукина. – М. : Юрид. литература, 1977. – 688 с.
7. Петрова Т. Ринок освітніх послуг і ринок праці : проблеми взаємозв'язку та взаємодії / Т. Петрова // Україна : аспекти праці. – 2006. – № 4. – С. 3–7.
8. Социальная работа с молодежью : [учебное пособие] / под ред. проф. Н. Ф. Басова. – М. : Издат. корпорация «Дашков и К». 2007. – 328 с.
9. Студент і закон : збірник законодавчо-правових документів. – К. : Четверта хвиля, 1997. – 240 с.
10. Чернявская И. В. В помощь молодому специалисту [Электронный ресурс] / И. В. Чернявская. – Режим доступа : <http://gstu.global.by>.
11. Шаян Л. Особливості діяльності Київського міського центру зайнятості на сучасному етапі формування системи соціального захисту від безробіття в Україні / Л. Шаян // Україна : аспекти праці. – 2003. – № 1. – С. 12.
12. Юридична енциклопедія : у 6 т. / [редкол. Ю. С. Шемчушенко та ін.]. – К. : Українська енциклопедія, 1998. – Т. 3. – 1998. – 789 с.

Рецензенти: **Івашова Л. М.** – д.держ.упр.;
Ємельянов В. М. – д.держ.упр.

© Коваль Г. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 23.10.2012 р.

КОВАЛЬ Ганна Володимирівна – кандидат політичних наук, доцент, докторант кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили, заступник директора Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: молодіжна політика в країнах світу та в Україні.

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ВІДНОВЛЕННЯ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ЛЮДЕЙ ІЗ ОСОБЛИВИМИ ПОТРЕБАМИ

У статті визначено основні напрями розвитку системи відновлення трудового потенціалу людей із особливими потребами.

Ключові слова: *трудова потенція, люди з особливими потребами*

В статье определены основные направления развития системы восстановления трудового потенциала людей с особыми потребностями.

Ключовы слова: *трудова потенция, люди с особыми потребностями.*

In the article the main directions of development of recovery system of labor potential of people with special needs are defined.

Key words: *labor potential, people with special needs are defined*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. За більшістю показників статистика, що стосується інвалідів, до початку 1990-х років належала до закритої інформації та мала гриф «для службового користування». Подальший аналіз динаміки положення з інвалідизацією населення України свідчить про те, що, з одного боку, чисельність інвалідів збільшується, у тому числі й за рахунок громадян працездатного віку, а з іншого – рівень зайнятості інвалідів залишається вкрай низьким.

Основним параметром, що характеризує соціально орієнтовану державу, серед інших ознак має бути прагнення суспільства до забезпечення рівних можливостей усього населенню, у т.ч. громадянам, які найбільше потребують соціального захисту, за допомогою:

- створення антидискримінаційного законодавчо-нормативного простору, що забезпечує не лише рівні цивільні, економічні, політичні та інші права і свободи, а й реальну можливість їх реалізації, у т.ч. відновлення трудового потенціалу;

- забезпечення можливості використання об'єктів соціальної інфраструктури: культурних, освітніх, наукових, виробничих тощо за рахунок створення безперешкодного середовища життєдіяльності; доступу до транспортних комунікацій і засобів зв'язку;

- розширення інформаційного поля шляхом надання інформації на доступних інвалідам носіях;

- забезпечення доступу інвалідів зі спеціальними потребами до професійної освіти і праці як до основного джерела соціально-економічної незалежності, що дозволяє інвалідові зайняти рівноправне місце в суспільстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Досягнення цих параметрів, на думку вчених Ю. А. Блинова, Н. Б. Болотіної, Н. П. Борецької, С. Дерев'янка, Л. Колєшня, Я. Паниної та ін. [1-6], можливе за допомогою реалізації державної політики, що базується на пріоритетах соціальної спрямованості і забезпеченні гарантованої зайнятості людей із особливими потребами.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Певною мірою можна сказати про збіг формулювань українського і міжнародного законодавства в підходах до проблеми реабілітації інвалідів як до проблеми відновлення соціальної діяльності та інтеграції в суспільство.

Сучасне поняття реабілітації інвалідів і розмежування в ньому медичної, професійної і соціальної складових визначає державну політику, виходячи не лише з гуманності у ставленні до інвалідів, але й економічної доцільності для суспільства.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є визначення основних напрямів розвитку системи відновлення трудового потенціалу людей із особливими потребами.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Основою світової політики щодо інвалідів у сучасному суспільстві також визнається реабілітація (від лат. *rehabilitatio* – відновлення) і залучення їх до трудової діяльності. Міжнародні норми визначають реабілітацію як «процес, що має на меті допомогти інвалідам досягти оптимального фізичного, інтелектуального, психічного та (або) соціального рівня діяльності і підтримувати його,

надавши їм у такий спосіб кошти для зміни їх життя і розширення меж їх незалежності; реабілітація може передбачати заходи щодо забезпечення та (або) відновлення функцій, або компенсації втрати, або відсутності функцій, або функціонального обмеження» [7, с. 47]

Економіка країни останнього десятиріччя характеризується зростаючим відтоком трудових ресурсів. Чисельність економічно активного і зайнятого в економіці населення знижується. Відбувається це внаслідок погіршення демографічних показників,

підвищення захворюваності, інвалідизації, збільшення смертності громадян працездатного віку.

Прогнозуються різні сценарії демографічного розвитку, але всі вони схожі в тому, що різко змінити положення неможливо навіть за найсприятливішої еволюції народжуваності й смертності.

Демографічна ситуація в Україні складається загрозна. Дані, наведені в табл. 1, свідчать, що чисельність населення з 1991 року щорічно знижується [8].

Таблиця 1

Кількість населення в Україні

	1991	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Наявне населення, млн	51,9	47,3	46,9	46,6	46,4	46,1	46,0	45,8
міське	35,1	32,0	31,9	31,8	31,7	31,6	31,5	31,5
сільське	16,8	15,3	15,0	14,8	14,7	14,5	14,5	14,3
відсотків до всього населення								
міське	67,5	67,7	67,9	68,1	68,3	68,5	68,6	68,7
сільське	32,5	32,3	32,1	31,9	31,7	31,5	31,4	31,3
постійне населення, млн	51,6	47,1	46,7	46,5	46,2	46,0	45,8	45,6
чоловіки	23,9	21,8	21,6	21,5	21,3	21,2	21,1	21,0
жінки	27,7	25,3	25,1	25,0	24,9	24,8	24,7	24,6
відсотків до всього населення								
чоловіки	46,3	46,2	46,1	46,1	46,1	46,1	46,1	46,1
жінки	53,7	53,8	53,9	53,9	53,9	53,9	53,9	53,9

Природний спад населення 2011 року по Україні становив 0,2 млн, а по Донецькій області – на 151 тис. людей. Народжуваність по Україні з 1990 року знизилась на 159,5 тис. людей, смертність же збільшилася на 68,6 тис. людей. У віковій структурі України встановилася тенденція переважання чисельності населення пенсійного віку над молодим поколінням віком до 15 років. У 2010 році це співвідношення становило 24,7 % до 15,3 %.

Наведені дослідження стану трудового потенціалу регіону тільки за демографічною ознакою (без оцінки його якості) говорять про те, що сьогодні головного значення набуває не лише нова і актуальна, але й стратегічно важлива соціальна проблема пошуку резервів трудових ресурсів, раціональне їх використання і розвиток.

В Україні проживає 2,7 млн інвалідів [8]. Проте в Національній Асамблеї інвалідів України говорять, що ці дані дещо занижені, оскільки існують

проблеми із обліком людей з фізичними вадами. У 2009 році 58 осіб з кожної тисячі жителів України мали стійке порушення здоров'я [6, с. 42].

Кількість інвалідів зростає у зв'язку із погіршенням рівня життя, умов праці, медичного обслуговування, підвищення травматизму на підприємствах, а також розповсюдження серед молоді шкідливих для здоров'я звичок. Так, у 2010 році стали інвалідами близько 173,5 осіб, а з урахуванням даних Міністерства охорони здоров'я про показники фізичного, психічного і соціального благополуччя всього населення ця проблема торкнулася майже кожного третього українця [8].

В останній час різко зростає чисельність дітей-інвалідів: якщо на 1 січня 1995 року в Україні налічувалося понад 135,4 тис. таких дітей, то в 2010 році – до 165,1 тис. дітей.

Викликає занепокоєння збільшення кількості інвалідів працездатного віку (табл. 2).

Таблиця 2

Зайнятість осіб з інвалідністю працездатного віку в 2009 р., осіб [8]

Групи інвалідності	Жінки віком від 18 до 55 років	Чоловіки віком від 18 до 60 років	Всього
I група	4085	7192	11 277
II група	45 680	64290	109 970
III група	137 156	188 393	325 549
Всього	186 921	259 875	446 796

При загальному неухильному зростанні чисельності інвалідів і зниженні частки їх участі в трудовій діяльності можна говорити про кризову ситуацію в політиці зайнятості стосовно інвалідів.

Назріла необхідність пошуку досконаліших форм управління соціально-професійною реабілітацією і зайнятістю інвалідів, залучення їх до суспільно корисної трудової діяльності. На загальному тлі

зниження обсягу трудових ресурсів за рахунок несприятливої демографічної обстановки, постійного зниження чисельності робочої сили у зв'язку з веденням воєнних дій, несприятливих соціальних явищ, підвищення інвалідності (а отже, зниження чисельності робочої сили ще і за рахунок інвалідизації населення) уявляється вкрай тривожним, оскільки не лише знижує економічний потенціал господарства, але й зумовлює додаткове навантаження на економіку через пенсійні та інші виплати.

Аналіз показує, що ця категорія громадян являє собою істотний резерв поповнення трудових ресурсів. Обмежені здібності до трудової діяльності I ступеня (інваліди III групи) дозволяють працювати практично у звичайних умовах із помірною потребою в трудовій адаптації. Враховуючи, що сучасне законодавство не передбачає обмеження до праці за ознакою ступеня інвалідності, трудові рекомендації для роботи на спеціальних робочих місцях можуть мати також інваліди I і II груп. Таким чином, трудовий потенціал інвалідів має значущі для регіональної економіки параметри.

На наш погляд, чим вищий економічний розвиток і демократичні засади держави, тим більшою є ймовірність повної інтеграції інвалідів у суспільство та їх ефективної зайнятості.

Законодавча система України гарантує інвалідам разом з іншими громадянами загальнодоступність і безкоштовність загальної і початкової освіти, а також на конкурсній основі середньої і вищої професійної освіти, що є передумовою трудової зайнятості, встановлює рівність права на працю. У той же час держава, яка увійшла до системи ринкової економіки, не гарантує своїм громадянам повної трудової зайнятості. Безробіття – неодмінний елемент ринкової економіки, що найжорсткіше стосується слабозахиснених категорій громадян, до яких належать й інваліди.

Зайнятість – ключова умова інтеграції осіб з інвалідністю в суспільне життя. Рівний доступ до зайнятості досягатиметься шляхом поєднання боротьби з дискримінацією з упровадженням активної державної політики [5, с. 21].

У той же час потрібно визнати, що свобода вибору виду зайнятості інвалідів обмежена, передусім, станом їх здоров'я і пов'язаним із ним обмеженням у професійній мобільності, що є найважливішою умовою підвищення конкурентоспроможності на сучасному ринку праці.

У сучасному суспільстві система реабілітації інвалідів, результатом якої є досягнення реабілітаційного стандарту, тільки починає формуватися і ставати основним напрямом підвищення ефективності соціального захисту інвалідів. У зв'язку з цим законодавча реформа, що зумовила структурні перетворення і створення служб медичної експертизи і реабілітації, які становлять основу системи відновлення трудового потенціалу інвалідів, при всіх її вадах – значний прогресивний крок у реалізації основних принципів міжнародної політики розвитку людських ресурсів. Суть цієї політики наповнила новим змістом поняття

«інвалід», яке в сучасних умовах уже не ідентифікується з поняттям «непрацездатний».

Система відновлення трудового потенціалу інвалідів покликана забезпечити інтеграцію інвалідів у суспільство і сферу праці шляхом перетворення як особистості інваліда, так і адаптації соціального середовища. Індивідуальна програма реабілітації є організаційною формою реалізації медичних, соціальних і професійних заходів щодо досягнення максимальної ефективності, реабілітованості.

Колектив авторів [1, с. 141] професійну реабілітацію розуміє як «систему заходів, спрямованих на повернення інваліда в суспільно корисну працю відповідно до стану його здоров'я, особистих схильностей та інтересів». У наведених визначеннях простежується ідентичність завершального етапу професійної реабілітації – працевлаштування.

Законодавство виокремлює основні складові професійної реабілітації: професійну орієнтацію, професійну освіту, професійно-виробничу адаптацію і працевлаштування.

Аналізуючи наведені визначення «професійної реабілітації» виникає необхідність розширення визначення цього поняття, оскільки інваліди, які потребують професійної реабілітації, як правило, дезадаптовані, їх загальні і професійні знання занижені, навички до навчання, виконання трудових операцій в основному відсутні. Тому, на нашу думку, перелік складових процесу професійної реабілітації необхідно доповнити найважливішою складовою реабілітаційного процесу – відновно-коригувальним періодом, визначивши його як систему заходів щодо формування професійно важливих якостей і умінь.

Висновки. Таким чином, можна виокремити такі напрями розвитку системи відновлення трудового потенціалу інвалідів:

1. Формування нової ідеології, що зрівнює інвалідів з усіма членами суспільства, на якій може будуватися державна політика і можуть вживатися законодавчі та економічні заходи підтримки, що забезпечують реалізацію конституційного права інвалідів на соціальний захист, у т. ч. на професійну реабілітацію і працю. Такий підхід різко відрізняється від наявної тенденції щодо інвалідів, яка дискримінує їх право на працю.

2. Проведення політики пріоритетності держави у вирішенні проблем реабілітації та зайнятості інвалідів, удосконалення законодавства в галузі соціального захисту, реабілітації та зайнятості інвалідів.

3. Розширення мережі реабілітаційних установ і вдосконалення їх технологій.

4. Створення інформаційної бази даних, доступної для інвалідів, а також установ, організацій і підприємств, які працюють у галузі реабілітації інвалідів, де використовують їх працю.

5. Розвиток виробництва технічних засобів реабілітації.

6. Удосконалення економічної підтримки працедавців, які використовують працю інвалідів, виробництв, що випускають технічні засоби

реабілітації, установ, які реалізують індивідуальні програми реабілітації.

7. Створення цільового фонду реабілітації і сприяння зайнятості інвалідів шляхом консолідації засобів на основі кооперації бюджетних, позабюджетних відрахувань та інших внесків.

8. Розробка і реалізація дієвих програм соціального захисту інвалідів на державному, регіональному, муніципальному і відомчому рівнях. Фінансове забезпечення заходів програми; зміст і розвиток установ реабілітації.

9. Удосконалення структур, що утворюють систему відновлення трудового потенціалу інваліда (ВТП), і міжструктурних зв'язків як початкової категорії управління реабілітацією і зайнятістю інвалідів.

Системний характер процесу відновлення, трудового потенціалу інвалідів і взаємодії структур, які беруть участь у цьому процесі, потребує системного підходу до дослідження економіко-організаційних засад їх формування і управління.

ЛІТЕРАТУРА

1. Блинов Ю. А. Медико-социальная экспертиза лиц с ограниченными возможностями [текст] / Ю. А. Блинов, В. С. Ткаченко, Н. П. Клушина / Сер. «Учебники, учебные пособия». – Ростов-на-Дону : «Феникс». – 2002. – С. 187.
2. Болотіна Н. Б. Право соціального захисту України : [навч. посіб.] / Н. Б. Болотіна. – К. : Знання, 2005. – 615 с.
3. Борецька Н. П. Соціальний захист населення на сучасному етапі : стан і проблеми : [монографія] / Н. П. Борецька. – Донецьк : Янтра, 2001. – 352 с.
4. Дерев'янко С. Соціально-економічне становище інвалідів в Україні та проблеми їх соціального захисту за умов трансформаційної економіки [текст] / С. Дерев'янко // Україна: аспекти праці. – 2005. – № 4. – С. 12–16.
5. Колешня Л. Інтеграція людей з інвалідністю у сферу праці : перспективи і напрями [текст] / Л. Колешня, В. Пасічник // Україна : аспекти праці. – 2009. – № 7. – С. 20–24.
6. Панина Я. Жизнь без ограничений [текст] / Я. Панина // Вестник пенсионного фонда Украины. – 2011. – № 1. – 42–43.
7. Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов [текст]. – ООН, 1994. – С. 49.
8. Статистичний щорічник України за 2010 р. / Державний комітет статистики України [текст]. – К. : Техніка, 2011. – 556 с.

Рецензенти: *Громадська Н. А.* – к.політ.н.;

Коваль Г. В. – к.політ.н.

© Кузьменко С. Г., 2012

Дата надходження статті до редколегії 18.10.2012 р.

КУЗЬМЕНКО Сергій Георгійович – кандидат юридичних наук, доцент, Донецький юридичний інститут МВС України.

Коло наукових інтересів: система відновлення трудового потенціалу людей з особливими потребами.

КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ В ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Фізична культура та спорт посідають важливе місце у житті суспільства. Ключову роль у їх розвитку посідає грамотно організоване державне управління в поєднанні з діяльністю місцевих органів влади. Правове забезпечення функціонування фізкультурного руху в поєднанні зі спортом вищих досягнень – один із напрямків гармонізації суспільних відносин.

Ключові слова: державне управління, фізкультура і спорт.

Физическая культура и спорт занимают важное место в жизни общества. Ключевую роль в их развитии необходимо отнести грамотно организованному государственному управлению в соединении с деятельностью местных органов власти. Правовое обеспечение функционирования физкультурного движения в соединении со спортом высших достижений – одно из направлений гармонизации общественных отношений.

Ключевые слова: государственное управление, физическая культура и спорт.

The physical culture and sport occupy an important place in life of society. A key role in their development is occupied by the correctly organized state administration in combination with activity of local authorities. Legal providing of functioning of athletic motion in combination with sport of higher achievements – one of directions of harmonization of public relations.

Key words: state administration, physical education and sport.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У сучасних умовах розвитку українського суспільства зберігається актуальність всебічної підтримки сфери фізичної культури та спорту з боку держави. Фізична культура і спорт – це частина соціальної політики держави, одна зі сторін загальної культури людини, її здорового способу життя. Рівень розвитку фізичної культури і спорту в суспільстві визначають авторитет держави, засвідчують її здатність вирішувати соціально-економічні, виховні та оздоровчі завдання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Проблеми фізичного виховання в системі державного управління та в системі управління взагалі вивчалися низкою вітчизняних науковців. Серед них виділимо дослідження Е. С. Вільчовського [1-2], Л. В. Волкова [3], Т. Ю. Круцевич [4], І. К. Попеску [5], Л. П. Сергієнка [6], Б. М. Шияна [7], О. М. Вацеби [8] у яких тільки в узагальнюючому контексті знайшли відображення ключові питання проблеми. Цікаві

розвідки здійснили А. С. Соколов [9], О. О. Кузьменко [10]. У ній стан державного управління фізичною культурою і спортом у нашій державі подано на фоні досвіду європейських країн. Загалом, можемо відмітити, що спеціальних розвідок, присвячених організаційно-правовим проблемам розвитку фізичної культури і спорту на сучасному етапі ще вкрай не достатньо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Однією з проблем, що актуалізує необхідність проведення нашого дослідження, виступає дезінтеграція системи державного управління фізичною культурою і спортом, що наступила після розвалу Радянського Союзу. Багато в чому необхідність вивчення проблеми породжена недосконалістю законодавства в галузі фізичної культури і спорту, що не дозволяє усунути наявні розбіжності та протиріччя між центром і регіонами, між державними і громадськими спортивними організаціями та об'єднаннями і, зрештою – між людиною і суспільством.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження ключових

проблем організації державного управління в досліджуваній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає систему й повноваження органів місцевого самоврядування в галузі фізичної культури, спорту та туризму. До компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні (самоврядні) повноваження: управління закладами фізкультури й спорту, оздоровчими закладами, молодіжними, підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення. На органи самоврядування покладено питання організації медичного обслуговування й харчування в закладах фізичної культури та спорту, створення умов для занять фізичною культурою й спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку; відповідно до чинного законодавства реєстрацію статутів (положень) фізкультурно-оздоровчих закладів, незалежно від форм власності.

Згідно із Державною програмою розвитку фізичної культури, спорту та туризму виконавчі комітети місцевих рад за участю структурних підрозділів міністерств і відомств на місцях розробляють регіональні програми розвитку фізичної культури, спорту та туризму.

У свою чергу, місцеві ради уповноважені запроваджувати систему пільг і заохочень для підприємств, які спрямовують частину свого прибутку на розвиток фізичної культури й спорту, будівництво спортивних об'єктів, організацію відпочинку. Координуючу роль щодо проведення державної політики в сфері соціального становлення й розвитку молоді здійснює спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади, який забезпечує її реалізацію та несе відповідальність за її виконання.

Важливим завданням державної політики в сфері фізичної культури і спорту виступає формування оптимальної галузевої моделі управління, коли будуть чітко розподілені та узгоджені компетенція і повноваження, функції і відповідальність усіх суб'єктів фізкультурно-спортивної діяльності. Ключовими блоками проблем державної політики України у сфері фізичної культури та спорту, на нашу думку, є: відсутність чітко сформульованої і науково обґрунтованої концепції цієї державної політики, низька ефективність її правового регулювання.

Основними принципами вироблення концепції розвитку фізичної культури та спорту у нашій державі необхідно визначити: обґрунтованість, об'єктивність, системність, структурованість. Формування державної політики мають здійснюватися із використанням чотирьох груп ресурсів: ресурси влади, фінансові ресурси, соціально-технологічні ресурси, ресурси суспільної підтримки.

На даний момент є доцільним запропонувати схему взаємодії між різними рівнями державного управління при формуванні управлінських функцій. При цьому важливо виходити з пріоритету

територіального принципу на основі самоврядування місцевих фізкультурно-спортивних організацій.

Загальнодержавний рівень:

- розробка цілісної стратегії державної політики розвитку фізичної культури і спорту в нових соціально-економічних умовах;

- забезпечення реалізації основних положень державної цільової програми з розвитку фізичної культури і спорту;

- міжгалузева координація і функціональне регулювання в сфері фізичної культури і спорту;

- напрацювання комплексної нормативно-правової бази підтримки фізкультурно-спортивного руху, професійного спорту, спорту вищих досягнень;

- створення науково-обґрунтованої системи оздоровлення і фізичного виховання населення;

- розробка і реалізація цільових програм із розвитку фізкультури та спорту з урахуванням основних видів діяльності;

- підготовка і перепідготовка кадрів;

- забезпечення підготовки і виступів збірних команд на міжнародних змаганнях, включаючи Олімпійські та Параолімпійські ігри;

- створення умов для розвитку спортивної індустрії та залучення інвестицій у сферу фізкультури і спорту;

- взаємодія центральних органів влади і органів місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями та іншими організаціями;

- здійснення заходів з обов'язкової сертифікації продукції та послуг у сфері фізичної культури і спорту.

Прерогативою регіональних органів влади і муніципальних формувань повинна стати конкретна, практична робота з розвитку фізичної культури і спорту. Її основне завдання – створення умов для заняття фізичною культурою і спортом за місцем проживання, в освітніх закладах, у трудових колективах, серед всіх вікових груп та категорій населення.

Регіональний рівень:

- удосконалення регіональних повноважень у сфері фізичної культури і спорту;

- формування регіональних бюджетів з урахуванням принципу пріоритету фізкультурно-спортивної роботи в соціальній політиці місцевої влади;

- розробка і втілення у життя конкретних регіональних і міжрегіональних програм та проєктів у сфері фізичної культури і спорту, у тому числі з масового залучення різних груп населення до систематичних занять фізкультурою та спортом.

Муніципальний рівень:

- розробка на базі накопиченого нині досвіду, ефективних систем управління і організації фізкультурно-спортивної роботи на місцях;

- напрацювання програм реконструкції і будівництва навчально-спортивної бази освітніх закладів, забезпечення їх необхідним обладнанням та інвентарем;

- організація спорудження елементарних спортивних об'єктів (спортмайданчиків тощо);

- розгортання центрів фізкультурно-спортивного дозвілля за місцем проживання на базі підліткових клубів, дошкільних закладів, шкіл, освітніх установ професійної освіти, фізкультурно-спортивних комплексів підприємств та комерційних структур;
- залучення на взаємовигідних умовах трудових колективів, керівників підприємств і установ до роботи зі спорудження фізкультурно-спортивних об'єктів і комплексів, використання за призначенням вже наявних;
- організація та проведення муніципальних оглядів-конкурсів на кращу організацію масової фізкультурної, оздоровчої роботи за місцем проживання, в освітніх установах, у трудових колективах;
- матеріальне і моральне стимулювання всіх видів і форм фізкультурно-спортивної діяльності провідних спортсменів, трудових колективів, міста, району;
- пропаганда і підтримка шефства спортсменів, студентів спортивних вузів над установами освіти, інтернатами, дитячими і молодіжними об'єднаннями;
- здійснення заходів по створенню матеріально-спортивної бази за місцем проживання і розробка механізмів фінансового стимулювання інструкторів-методистів.

Специфічні функції фізкультури і спорту регулюються підзаконними, адміністративними та іншими нормативними й регламентуючими актами і документами, цільовими програмами розвитку галузі, освітніми стандартами, навчальними планами і програмами тощо.

Стрімкий ритм життя обумовлює ту обставину, що законодавство у сфері фізичної культури і спорту необхідно постійно удосконалювати. У сучасних умовах воно повинно передбачати створення сприятливих умов для структур, що реалізують програми розвитку фізичної культури і спорту серед дітей, інвалідів, сиріт, що сприяє формуванню здорового способу життя; стимулює спонсорів та інвесторів, які направляють свої кошти на підготовку спортивного резерву і національних збірних команд для участі в Олімпійських та Параолімпійських іграх.

Крім того, необхідне законодавче опрацювання такихотхба проти використання спортсменами допінгу, наркотиків; забезпечення безпеки і правопорядку на спортивних змаганнях, що виключала би можливість хуліганських дій із боку окремих вболівальників під час спортивних змагань, прояву жорстокості та насильства, а також інших проти-

правних дій, що негативно впливають на особистість і суспільство;

- вирішення проблеми масового відтоку вітчизняних спортсменів і фахівців за межі держави;
- постановка проблеми ранньої дитячої спортивної спеціалізації, участі дітей у спортивних змаганнях, які стимулюють форсування спортивної підготовки на шкоду для здоров'я і нормального розвитку дитини;
- залучення світового досвіду з державної підтримки громадських фізкультурно-спортивних об'єднань;
- вирішення питань, пов'язаних зі спонсорською діяльністю, залученням у спорт позабюджетних джерел фінансування, шляхом внесення поправок до відповідних законів.

Недоліки фізичного виховання і розвитку спорту серед підлітків, дітей та молоді можна пояснити комплексом невирішених питань, серед яких слаборозвинена матеріально-технічна база; обмежений обсяг навчального часу, який відведений на обов'язкові заняття з фізичного виховання; окремі упущення в професійній підготовці педагогічних кадрів, у змісті та формах фізкультурно-оздоровчої роботи, особливо серед дошкільнят; орієнтація педагогічної діяльності на кількісні показники; відсутність традицій сімейного фізичного виховання; неузгодженість дій органів народної освіти, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту тощо.

Невиправданим виявилось переведення більшості федерацій по видах спорту на самозабезпечення, що спричинило необхідність створення управлінських структур у кожній федерації (свого роду мініспорткомітетів), викликало багатократне збільшення чисельності управлінського та обслуговуючого персоналу центральних апаратів і, як наслідок, значне зростання фінансування на їх утримання.

Висновки. Таким чином, діюча структура управління фізичною культурою і спортом, ефективність її функціонування, нормативно-правова основа її діяльності залишається однією з найважливіших проблем, вирішення якої дозволить підвищити масовість фізкультурно-спортивного руху в Україні. Усвідомлення того, що майбутнє будь-якої країни визначається здоров'ям членів суспільства, останнім часом привело до розуміння необхідності посилення ролі фізичної культури і спорту в діяльності держави і громадськості, а також до активного використання фізичної культури і спорту в підтриманні та зміцненні здоров'я населення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Вільковський Е. С. Система фізичного виховання молодших школярів / Е. С. Вільковський, М. П. Козленко, С. Ф. Цвек. – К. : ІЗМН, 1998.
2. Вільковський Е. С. Теорія і методика фізичного виховання дітей дошкільного віку : [навч. посіб.] / Е. С. Вільковський, О. І. Курок. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2008.
3. Волков Л. В. Теория и методика детского и юношеского спорта / Л. В. Волоков. – К. : Олимпийская литература, 1999.
4. Круцевич Т. Ю. Методы исследования индивидуального здоровья детей и подростков в процессе физического воспитания / Т. Ю. Круцевич. – Киев : Олимпийская литература, 1999.
5. Попеску І. К. Малий античний олімпійський словник / І. К. Попеску. – К., 1999.
6. Сергієнко Л. П. Практикум з психології спорту : [навч. посіб.] / Л. П. Сергієнко. – Харків : Освіта, 2008.

7. Шиян Б. М. Теорія і методика фізичного виховання школярів / Б. М. Шиян. – Частина I. – Тернопіль : Навчальна книга «Богдан», 2008.
8. Вацеба О. М. Тенденції розвитку наукових досліджень у галузі фізичної культури та спорту серед молодих вчених України / О. М. Вацеба // Молода спортивна наука України : зб. наук. ст. галузі фізичної культури і спорту. – Л. : ЛДІФК, 2000. – Вип. 4. – С. 5–6.
9. Соколов А. С. Роль и участие местных органов власти Германии и Франции в развитии физического воспитания и спорта / А. С. Соколов // Теория и практика физической культуры. – 1999. – № 4. – С. 45–49.
10. Кузьменко О. О. Сучасний стан державного управління фізичною культурою й спортом в Україні та Європі / О. О. Кузьменко // Держава та регіон. – Серія : Державне управління. – 2011. – № 3. – С. 36–41.

Рецензенти: **Ємельянов В. М.** – д.держ.упр.;
Дерега В. В. – к.політ.н.

© Нікітенко С. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 17.10.2012 р.

НІКІТЕНКО Сергій Валерійович – кандидат історичних наук, доцент кафедри соціально-гуманітарних дисциплін Європейського університету, Херсонська філія.

Коло наукових інтересів: державне регулювання розвитку фізичної культури і спорту.

Розділ 3

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ РИНКОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

ТЕХНІЧНА ДОПОМОГА У СИСТЕМІ МІЖНАРОДНОГО СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ: СУТНІСТЬ, СУЧАСНИЙ ДИСКУРС, ПРОБЛЕМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті досліджуються понятійна база системи міжнародного сприяння розвитку, основні напрями сучасної критики згаданої системи, аналізуються основні етапи становлення правових та організаційних засад технічної допомоги в Україні, виявляються шляхи підвищення ефективності її залучення та використання.

Ключові слова: глобалізація, міжнародне сприяння розвитку, офіційна допомога у розвитку, міжнародна технічна допомога, донор, реципієнт, ефективність технічної допомоги.

В статье исследуются понятийная база системы международного содействия развитию, основные направления современной критики упомянутой системы, анализируются главные этапы становления правовых и организационных основ технической помощи в Украине, выявляются пути повышения эффективности ее привлечения и использования.

Ключевые слова: глобализация, международное содействие развитию, официальная помощь в развитии, международная техническая помощь, донор, реципиент, эффективность технической помощи.

The article investigates the conceptual framework of international development assistance, the main directions of modern criticism of the above system, analyzes the major stages of the legal and institutional framework development of technical assistance to Ukraine, identify ways to improve its recruitment and use.

Key words: globalization, international development assistance, official development aid, international technical assistance, the donor, the recipient, the effectiveness of technical assistance.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Однією з підвалин побудови сучасного світового порядку є концепція глобального управління (менеджменту), згідно з якою стверджується можливість координації процесів у сфері забезпечення безпеки та розвитку всіх людей. Важливим компонентом згаданої концепції є система міжнародного сприяння розвитку, яка спрямована на інтеграцію країн, що розвиваються, у глобальні процеси та механізми управління з метою створення передумов їх соціально-економічного поступу. У зв'язку з цим важливим науковим та практичним завданням стає дослідження сучасного стану системи міжнародного сприяння розвитку, у тому числі такого її компоненту як технічна допомога її впливу на національні системи державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і

на які спирається автор. Різні аспекти глобального управління, системи міжнародного сприяння розвитку, впливу глобалізаційних процесів на державне управління були дослідженні сучасними українськими вченими Р. Войтович, Т. Липовою, Д. Лук'яненко, М. Михайлів, іноземними фахівцями А. Ваз, Дж. Вулфенсоном, М. Ларіоновою, А. Нуршаїховою, М. Рахмангуловим, П. Мослі, Д. Стігліцем, Д. Кауфманом та іншими. Зазначеними науковцями досліджені певні питання особливостей здійснення державного управління в умовах поширення глобалізаційних процесів, сутності системи міжнародного сприяння розвитку, форм та методів діяльності міжнародних організацій, неурядових та бізнес-організацій щодо сприяння міжнародному розвитку, перспектив розвитку згаданої системи.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Разом із тим, на сьогодні

недостатньо опрацьованими залишаються питання обґрунтування засад участі України у міжнародному сприянні розвитку, зокрема, що стосується технічної допомоги, формування відповідної дієвої національної системи державного управління, яка відповідає сучасним тенденціям глобалізації, міжнародних відносин і логіці суспільного поступу держави.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження понятійної бази системи міжнародної технічної допомоги.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Передусім визначимо сутність та основні поняття, що сформовані у системі міжнародного сприяння розвитку.

Необхідно зазначити, що відправною точкою у розвитку засад міжнародної допомоги з розвитку можна вважати початок нової ери існування людства, а саме – заснування християнства. Оскільки послідовники Христа відповідно до його заповіді йшли по всьому світу і проповідували Євангеліє саме з метою допомоги іншим народам. Адже у всій попередній історії людства домінуючою метою «виходу» держав, народів за межі своєї території проживання було завоювання нових земель, отримання різноманітних ресурсів тощо.

Потрібно зазначити, що сучасна інституціолізована система міжнародної допомоги у розвитку країн сформувалася у 20-му столітті. Початком цього шляху вчені вважають надання допомоги розвинутими країнами (насамперед Великобританія, Франція) своїм колоніям та віддаленим острівним територіям [1, с. 17]. Наступним кроком формування системи допомоги стала успішна реалізація Сполученими Штатами Америки плану Маршала з допомоги у поновленні післявоєнної Європи. Сучасну архітектуру система міжнародної допомоги з розвитку набула з утворенням таких структур як Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) та її агенцій (зокрема Програми розвитку ООН), Організації з економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР) та інших.

Незважаючи на тривалий успішний досвід здійснення міжнародної допомоги, у сучасних наукових, політичних колах тривають дебати щодо різних аспектів цієї системи. Зокрема, позиції вчених, які поділяють точку зору щодо низької ефективності здійснення сприяння розвитку, можна виокремити у трьох основних напрямках: критика концептуальних засад допомоги, критика внутрішнього середовища країн-реципієнтів та критика практики донорів [2].

Прибічники першого напрямку, зокрема, стверджують про відсутність зв'язку між зовнішньої допомогою країнам і їх внутрішніми заощадженнями, а також доводять, що збільшення зовнішньої допомоги не призводить до пропорційного збільшення інвестицій. Поряд із тим, існує думка, що ефективність допомоги залежить від внутрішнього середовища країн-реципієнтів, зокрема від рівня громадянських свобод. Критика практики донорів звернена насамперед до такої проблеми як

переважання політичних та комерційних інтересів у рішеннях окремих донорів щодо надання допомоги.

На сьогоднішній день у наукових джерелах, актах, які є джерелами міжнародного та внутрішньодержавного права сформовано понятійну базу системи сприяння розвитку, яка не є уніфікованою, але, як зазначають учені, «міжнародний законодавець» прагне до певної однаковості у використанні термінів [3, с. 65]. При цьому дослідники визнають, що сприяння розвитку є однією з форм міжнародної економічної допомоги.

Потрібно зазначити, що у наукових джерелах застосовуються два терміни, однакових за значенням: «сприяння міжнародному розвитку», «міжнародне сприяння розвитку». На нашу думку, саме другий термін найбільше відповідає суті явища допомоги у розвитку, оскільки виникнення системи допомоги відбулося завдяки міжнародному консенсусу і великою мірою допомога впроваджується саме міжнародними структурами.

Розглянемо два ключових поняття, які складають термін «міжнародне сприяння розвитку», а саме розвиток та сприяння.

Розвиток можна визначити як процес, спрямований на підвищення якості життя індивідів у термінах рівня доходів та споживання, якості харчування, медичного обслуговування, освітніх послуг тощо, завдяки економічному зростанню. Також під цим поняттям розуміють створення умов для підвищення самоповаги індивідів, зростання рівня особистої свободи тощо [3, с. 69]. Потрібно зазначити, що термін «розвиток» широко застосовується у міжнародних політичних, правових документах, натомість триває змістовна дискусія щодо сутності процесу розвитку, яка охоплює широке коло питань, адже цілком зрозуміло, що рівень доходів та споживання визначає лише «поверхневий» показник розвитку людини, держави, і далеко не визначає глибоке прагнення кожної особистості до виконання свого найвищого призначення.

Для визначення поняття «сприяння» скористуємося глосарієм ОЕСР, де визначено термін «офіційна допомога у розвитку» (далі – ОДР), як гранти та позики, які надаються країнам та регіонам, що входять до списку Комітету зі сприяння розвитку ОЕСР в якості одержувачів ОДР (країни, що розвиваються), а також багатостороннім організаціям для надання сприяння цим країнам. Гранти та позики повинні бути: а) надані на офіційному рівні; б) спрямовані на стимулювання соціально-економічного розвитку; в) надані на пільговій основі (не менш ніж 25 % грант-елементу у допомозі). Окрім фінансової складової в ОДР наявне технічне співробітництво. При цьому гранти, позики та кредити для військових цілей, а також фінансова допомога приватним особам (пенсії, компенсації, страхові виплати тощо) не включаються до ОДР [4].

Також вказаний глосарій дає визначення поняттю «технічне співробітництво», яке включає:

а) гранти громадянам країн-одержувачів допомоги на освіту та тренінги вдома або за кордоном, б) платню консультантам, радникам і аналогічному персоналу, а також викладачам та адміністративним працівникам, що працюють у країнах-одержувачах (включно з вартістю відповідного обладнання).

В українському національному законодавстві термін «міжнародна технічна допомога» (далі – МТД) визначено як ресурси та послуги, що відповідно до міжнародних договорів України надаються донорами на безоплатній та безповоротній основі з метою підтримки України [5]. Також у законодавстві визначено, що міжнародна технічна допомога може залучатись у вигляді: будь-якого майна, необхідного для забезпечення виконання завдань проектів (програм), яке ввозиться або набувається в Україні; робіт і послуг; прав інтелектуальної власності; фінансових ресурсів (грантів) у національній чи іноземній валюті; інших ресурсів, не заборонених законодавством, у тому числі стипендій.

Необхідно зазначити, що Україна на сьогоднішній день є одержувачем ОДР, зокрема знаходиться у переліку країн ОЕСР, що отримують ОДР, і входить до групи країн із внутрішнім національним доходом на душу населення нижче від середнього (від 1006 до 3975 дол США). Разом із тим, робляться окремі спроби з подальшого розвитку участі Української держави у системі міжнародного сприяння розвитку та переходу країни з позиції винятково одержувача допомоги до позиції країни, що сприяє розвитку інших держав.

Так, іноземним громадянам надаються державні стипендії для навчання в українських вищих навчальних закладах за міжнародними договорами, загальнодержавними програмами, іншими міжнародними зобов'язаннями України.

Також у 2006 році було створено у складі Міністерства закордонних справ Українське агентство міжнародного розвитку як урядовий орган державного управління, одним із основних завдань якого було визначено участь у реалізації державної політики у сфері надання Україною міжнародної технічної допомоги іноземним державам. Окрім цього, у проекті Закону України «Про міжнародну технічну допомогу» визначено, що цей правовий акт має регулювати відносини, що виникають у зв'язку не тільки із залученням і використанням міжнародної технічної допомоги, яку отримує Україна, а також наданням Україною міжнародної технічної допомоги.

На сьогодні в системі міжнародного сприяння розвитку формується когорта так званих нових донорів – країн, які не входять до списку «класичних» донорів у складі Комітету сприяння розвитку ОЕСР. Зокрема, новими донорами стали Бразилія, Індія, Росія, Китай тощо.

Деякі з зазначених країн є одночасно одержувачами ОДР, а також надають допомогу іншим країнам із метою розвитку, зокрема Бразилія, для якої сприяння розвитку іншим країнам є важливою

складовою національної політики міжнародного співробітництва [6].

На нашу думку, запровадження політики, спрямованої на активізацію участі України у міжнародних справах шляхом допомоги іншим країнам у розвитку, може суттєво посилити репутацію України як глобального актора, а також підвищити ефективність залучення та використання МТД Україною, адже, ставши донором, держава може краще зрозуміти проблеми взаємодії донорів та реципієнтів, а відтак значно покращити управлінські практики в цій сфері.

Із проголошенням незалежності Української держави почався активний етап співробітництва з донорськими організаціями, які на фінансування різноманітних проектів в Україні в рамках МТД, починаючи з 1992 року, виділили понад 8 млрд дол США.

Згідно з даними ОЕСР, Україна знаходиться на третьому місці серед країн Європи за обсягом одержуваної ОДР (до складу якої входить МТД) у 2010 році і отримує 11 % всієї допомоги для цього регіону. Випереджають Україну Туреччина (18 %) і Сербія (трохи більше 11 %) [7].

За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвиток), у період 2001-2011 років обсяги МТД коливалися на рівні 500 млн дол США. Так, у 2002-2004 роках спостерігалось незначне зниження обсягів допомоги з боку донорської спільноти, яке змінилось зростанням із найбільшим показником у 2007 році. Після зменшення допомоги у 2008 році у зв'язку зі світовою фінансовою кризою відбулося повернення до попередніх показників. Так, у 2010 році донорами було виділено Україні безоплатної технічної допомоги на суму 432,2 млн дол США, що на 15 % більше, ніж у 2008 році, а у 2011 році донорами виділено 403 млн дол США. Відповідно до Державного реєстру проектів (програм) міжнародної технічної допомоги, що ведеться Мінеконом-розвитком, у 2011 році в рамках міжнародної технічної допомоги впроваджувалось 238 проектів загальною контрактною вартістю близько 3 млрд дол США [8].

На сьогодні співробітництво в рамках надання Україні МТД здійснюється з 15 країнами, Європейським Союзом та понад 20 міжнародними організаціями. Найбільшими донорами для України є Європейський Союз та Сполучені Штати Америки. Іншими донорами є Канада, ФРН, Нідерланди, Швеція, Швейцарія, Японія, Данія, Корея, Туреччина, а також організації системи ООН, Світовий банк, ЄБРР, ОЕСР.

Основні організаційно-правові засади технічного співробітництва з країнами-донорами та міжнародними організаціями на сьогодні регулюються 18 рамковими міжнародними договорами України та 56 міжнародними договорами щодо впровадження програм співробітництва в різних сферах економіки. Цілі та завдання допомоги узгоджуються як на міжурядовому, так і на міжвідомчому рівні.

Оскільки допомога з метою розвитку є партнерською справою, очевидно, що проблеми ефективного використання МТД мають два виміри: це проблеми з боку країни-реципієнта допомоги та проблеми роботи донорів.

Дослідники розподіляють проблеми з української сторони щодо залучення та ефективного використання МТД на три категорії: проблеми стратегічного, правового та організаційного характеру [9, с. 26]. Розглянемо стан системи залучення та використання МТД в Україні, спираючись на зазначену типологію проблем.

Досвід країн, які запровадили успішні реформи на шляху до демократичного суспільства з ринковою економікою, у тому числі за міжнародною допомогою, свідчить, що значно підвищити ефективність такої допомоги їм вдалося завдяки наявності єдиної стратегічної рамки трансформації, яка спрямовує і узгоджує проведення інституційної, правової та адміністративної реформ. Також важливим є врахування можливостей використання ресурсів МТД у програмі дій Уряду. Зокрема, Польща, маючи на меті вступ до Європейського Союзу (саме ця мета зумовила наявність єдиної стратегічної рамки трансформації), спромоглася залучити та ефективно використати допомогу, що сприяло досягненню зазначеної мети.

Необхідно зазначити, що в Україні здійснюються певні кроки щодо створення стратегічних засад залучення міжнародної допомоги, зокрема Україна приєдналася у 2007 році до Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги. Відповідно до зазначеної Декларації, Україна взяла на себе зобов'язання, у тому числі щодо вдосконалення системи розробки та реалізації національних стратегій розвитку шляхом розширених консультативних процесів [10].

У сучасному глобалізованому, взаємозалежному світі процеси розвитку, модернізації національної держави мають «зовнішній» вимір, адже суттєвим надбанням людської цивілізації є те, що завдяки створеним різноманітним міжнародним стандартам, міжнародним структурам національні держави можуть отримати значний ресурс для «внутрішнього» прогресу, проведення політичних, соціально-економічних реформ.

Звернення до вітчизняних стратегічних документів, зокрема Щорічного послання Президента України до Верховної Ради України «Модернізація України – наша стратегічний вибір» [11], Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Подолання впливу світової фінансово-економічної кризи та поступального розвитку» [12], свідчать, що стратегічною рамкою трансформації є політична асоціація та економічна інтеграція в ЄС через набуття Україною асоційованого членства в ЄС, підписання угоди про зону вільної торгівлі, отримання безвізового режиму. Зазначена рамка дає можливість спрямувати відповідні реформи в єдиному ключі та сформувати ефективну систему залучення і використання МТД.

Разом із тим, на нашу думку, у зазначених стратегічних документах недостатньо визначено місце МТД та шляхи її ефективного використання у реформуванні країни. На наш погляд, більш чітке визначення місця та напрямків використання МТД у проведенні реформ у країні у стратегічних документах, зокрема у програмі дій Уряду, значно сприяло б підвищенню ефективності технічної допомоги.

В Україні поступово формуються правові засади системи залучення та використання МТД, хоча потрібно відзначити про певну хаотичність процесу унормування цієї сфери. Із нашої точки зору, основними причинами зазначеної хаотичності є те, що Україна знаходиться в перехідному становищі, що зумовлює суперечливість творення правової бази держави, а також відсутність консенсусу на політичному рівні, адже донині лунають застереження з боку окремих політичних лідерів щодо доцільності залучення МТД в Україну.

У 90-х роках ХХ століття з метою закладання підвалин нормативно-правового регулювання МТД було прийнято низку актів Президента України, Кабінету Міністрів України. Також відбувалися спроби унормування зазначеної сфери на рівні законів України, декілька разів відповідний законопроект вносився на розгляд Верховної Ради України. Вищим законодавчим органом країни був прийнятий проект Закону України «Про міжнародну технічну допомогу», внесений Кабінетом Міністрів України 27 травня 1998 року, проте Глава держави наклав на нього вето.

У першій декаді нового тисячоліття продовжувалася нормотворча робота: так, у 2007 році було прийнято за основу проект Закону України «Про міжнародну технічну допомогу», робота над яким з того часу фактично припинилася. Також Постановою Кабінету Міністрів України у 2011 році було схвалено Концепцію планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями. Було затверджено низку інших правових актів, які регулювали відносини у сфері технічної допомоги.

Потрібно відзначити, що у програмуванні Урядом України своєї діяльності щодо залучення та використання МТД також спостерігалася певна непослідовність та відсутність наступності. Так, було прийнято три відповідні урядові стратегії, які охоплювали лише окремі періоди розвитку новітньої Української держави.

На сьогодні актуальними залишають питання розвитку правової бази у сфері залучення та використання МТД в Україні. На нашу думку, одним із ключових питань є прийняття Закону України «Про міжнародну технічну допомогу», який дав можливість гармонізувати відносини у цій сфері, сприяв підвищенню прозорості процесу залучення та використання технічної допомоги.

Організаційний базис системи МТД було закладено на початку 90-х років ХХ століття, коли постановою КМУ у 1992 році було створено

Національний центр реалізації міжнародної технічної допомоги Україні, головним завданням якого було визначено забезпечення спрямованості технічної допомоги на здійснення економічної реформи в Україні. Згідно з Указом Президента України у 1995 році було утворено центральний орган державної виконавчої влади, підвідомчий Кабінету Міністрів України – Агентство координації міжнародної технічної допомоги. На цей орган покладалося здійснення державної політики у сфері залучення міжнародної технічної допомоги і спрямування її на соціально-економічний розвиток України, розроблення та впровадження механізму координації МТД, проведення експертизи проектів МТД, їх державної реєстрації, здійснення контролю за виконанням цих проектів та інші завдання.

Указом Президента України у 1996 році Агентство координації міжнародної технічної допомоги було ліквідовано, а на його базі створено Національне агентство України з реконструкції та розвитку, яке згодом було перейменовано в Національне агентство України з питань розвитку та європейської інтеграції. До компетенції цього органу належало, зокрема, забезпечення проведення єдиної державної політики у сфері фінансово-економічного співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями, відповідними міждержавними і регіональними організаціями, організаціями іноземних держав, їх угрупованнями щодо залучення кредитів, грантів, міжнародної технічної та гуманітарної допомоги, іноземних інвестицій.

Відповідно до Указу Президента України 2000 року Національне агентство з питань розвитку та європейської інтеграції було реорганізовано, а його функції перебало на себе тодішнє Міністерство економіки України, у складі якого пізніше було утворено Департамент міжнародного розвитку і європейської інтеграції.

На сьогоднішній день питаннями залучення та використання МТД на урядовому рівні займається Департамент співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями та координації міжнародної технічної допомоги Мінекономрозвитку. Також до керівного складу згаданого міністерства введено посаду Урядового уповноваженого з питань співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями та залучення міжнародної технічної допомоги.

На нашу думку, впровадження системи державного управління, яка б передбачала функціонування окремого органу державної влади, агенції, що опікувалася б питаннями залучення та використання технічної допомоги в Україні і мала б відповідні повноваження та ресурси для такої діяльності, могло б значно підвищити ефективність управлінської діяльності в зазначеній сфері.

Серед проблемних питань із боку донорських організацій у наданні Україні технічної допомоги можна виділити такі:

- низький рівень координації між донорами своєї діяльності в Україні і, як наслідок, наявність дублювання зусиль із допомоги;

- недосконалий механізм консультацій донорів з українською стороною в процесі програмування своєї діяльності;

- певна непрозорість у діяльності донорських організацій;

- недосконалість практики подальшого розповсюдження та використання в Україні знань і вмінь, отриманих учасниками програм та проектів;

- низька спроможність донорських організацій у проведенні оцінки довготривалих наслідків своєї діяльності.

На нашу думку, вирішити ряд вищезазначених проблем можна було б, удосконаливши практику відкритого діалогу донорських організацій, органів влади із залученням всіх зацікавлених сторін – організацій громадянського суспільства, представників підприємницького середовища тощо.

Висновки. Узагальнюючи викладене у статті, можна дійти таких основних висновків:

- враховуючи подальше розширення процесів глобалізації, Україні слід посилити власну участь у системі міжнародного сприяння розвитку;

- у наукових джерелах, актах, які є джерелами міжнародного та внутрішньо-державного права, сформовано в цілому понятійну базу системи сприяння розвитку;

- на сьогоднішній день Україна є одержувачем ОДР, разом із тим існують передумови запровадження дискусії щодо активізації участі держави у міжнародних справах шляхом допомоги іншим країнам у розвитку;

- виділяють проблеми стратегічного, правового та організаційного характеру української сторони щодо залучення та ефективного використання МТД. Серед подальших кроків у вирішенні зазначених проблем можна виділити: більш чітке визначення місця та напрямків використання МТД у проведенні реформ у країні у стратегічних документах, зокрема у програмі дій Уряду; прийняття Закону України «Про міжнародну технічну допомогу»; створення окремого органу державної влади, агенції, яка б опікувалася питаннями залучення та використання технічної допомоги в Україні тощо;

- запровадження практики відкритого діалогу донорських організацій, органів влади із залученням всіх зацікавлених сторін – організацій громадянського суспільства, представників підприємницького середовища тощо, – сприятиме підвищенню ефективності діяльності донорських організацій в Україні.

Серед перспективних напрямків подальших розвідок у зазначеній сфері можна виділити:

- дослідження механізмів запровадження в Україні Цілей розвитку тисячоліття, які були прийняті під егідою ООН;

- аналіз потенціалу розширення участі України у системі міжнародного сприяння розвитку;

- вироблення механізмів розширення участі інститутів громадянського суспільства, підприємницького сектору у міжнародній допомозі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Международная техническая помощь Республике Беларусь в вопросах и ответах / [сост. А. В. Пинигин, Е. В. Лаевская]. – Мн. : Юнипак, 2004. – 88 с.
2. Нуршаихова А. Ф. Проблемы оказания содействия развитию: обзор современной критики / А. Ф. Нуршаихова // Вестник международных организаций : образование, наука, новая экономика. – 2010. – № 2 (28). – С. 179–185.
3. Дедусенко А. С. Сравнительно-правовой анализ основных терминов и понятий в сфере содействия развитию в российском и международном законодательстве / А. С. Дедусенко, О. В. Перфильева, Е. А. Швеца // Вестник международных организаций : образование, наука, новая экономика. – 2009. – № 4. – С. 65–69.
4. Словник основних термінів Комітету зі сприяння розвитку Організації з економічного співробітництва та розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/dac/dacglossaryofkeytermsandconcepts.htm#ODA>.
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» від 15 лютого 2002 р. № 153 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://me.kmu.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=70415&cat_id=70414.
6. Ваз А. К. Международная архитектура содействия развитию. Новые доноры содействия международному развитию. Бразилия / А. К. Ваз, К. Ю. Иноу // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. – 2010. – № 2. – С. 111–179.
7. Development aid at a glance. Statistics by regions. OECD [El. source]. – Mode of access : <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/42139409.pdf>.
8. Довідка про міжнародну технічну допомогу Україні. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=178138.
9. Проблеми координації міжнародної технічної допомоги в Україні порівняно з польським досвідом. Звіт про дослідження. – К. : МЦПД, 2001. – 31 с.
10. Парижская Декларация по повышению эффективности внешней помощи [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.oecd.org/development/aideffectiveness/35023545.pdf>.
11. Модернізація України – наш стратегічний вибір : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с.
12. Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Подолання впливу світової фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=181072357.

Рецензенти: **Кальниш Ю. Г.** – д.держ.упр.;
Ємельянов В. М. – д.держ.упр.

© Плоский К. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 23.10.2012 р.

ПЛОСКИЙ Костянтин Вікторович – кандидат наук з державного управління, викладач кафедри політології та державного управління Національного педагогічного університету ім. М. П. Драгоманова.
Коло наукових інтересів: проблеми міжнародного сприяння розвитку, актуальні аспекти глобалізації.

РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА: СТАН, ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ НА СТРАТЕГІЧНИХ ЗАСАДАХ

У статті аналізуються існуючі точки зору щодо проблеми соціально-економічного розвитку регіону як складної системи, що самовдосконалюється. Подано авторське трактування поняття «стратегія соціально-економічного розвитку регіону». Розглядаються види і складові стратегічного планування розвитку регіону.

Ключові слова: регіональна політика, стратегія, соціально-економічний розвиток.

В статье анализируются существующие точки зрения на проблему социально-экономического развития региона как сложной системы, которая самоусовершенствуется. Изложена авторская трактовка понятия «стратегия социально-экономического развития региона». Рассматриваются виды и составляющие стратегического планирования развития региона.

Ключевые слова: региональная политика, стратегия, социально-экономическое развитие.

In clause the existing points of view on a problem of socio economic development of region as complex of system are analyzed. The author's seatment of concept «strategy of socio economic development of region» is scrutinize. The kinds and components of strategic plannings of developments of region are considered.

Key words: regional policy, strategy, social and economic development.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Перспективи розвитку економіки України як єдиного народногосподарського комплексу нерозривно пов'язані з перспективами економічного розвитку регіонів. Саме тому в усіх довго-, середньо- та короткострокових прогнозах соціально-економічного розвитку нашої країни особлива увага приділяється розділу соціально-економічного розвитку регіонів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Проблематиці економічного планування та прогнозування розвитку регіонів приділено увагу в працях В. Ф. Беседіна, Д. М. Стеценка, М. Г. Чумаченка, Л. Г. Чернюк та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Однак рівень прогнозів не завжди відповідає сучасним вимогам, насамперед їх частини стосовно розрахунку ресурсів регіонів. Це обумовлено відсутністю науково обґрунтованої методології та чітких методичних рекомендацій щодо форм визначення і механізму управління ресурсами розвитку регіону.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Тому метою даного дослідження є ґрунтовний аналіз існуючих підходів щодо стратегічного розуміння управління соціальною та економічною складовими розвитку регіонів України.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Перш ніж приступити до розробки конкретних технологічних шляхів управління розвитком соціально орієнтованої економіки регіонів України, відзначимо, що ми розглядаємо регіон одночасно і як елемент системи розселення, і як елемент соціальної організації суспільства, місце всіх сфер життєзабезпечення і життєдіяльності людини. Термін «територія» дещо вужчий, тому під поняттям «регіон» мається на увазі не тільки територіальна, але й соціально-економічна, етнічна, історична, культурна спільність. Безумовно, величина і характер об'єкта управління визначають специфіку і конкретні методи управління, хоча багато принципів, підходи і технології управління розвитком різних регіонів подібні. І для міста, і для району, і для регіону необхідно розробляти стратегію розвитку, оцінювати позитивні й негативні фактори цього розвитку, здійснювати стратегічний контроль, проводити маркетинг [1].

Управління розвитком соціально орієнтованої економіки регіону буде ефективним, якщо воно реалізується в руслі відповідної стратегії розвитку регіону, яка поки не повною мірою відображена у вітчизняній науковій літературі. Коротко визначимо зміст і сутність терміна «соціально-економічний розвиток регіону». Розвиток регіону можна відобразити як комплексний процес змін його економічної, соціальної, екологічної, просторової, політичної і духовної сфер, що призводить до їх якісних перетворень і, зрештою, до змін умов життя людини. Розвиток регіону повинен йти в напрямі суспільного прогресу, що виявляється в збільшенні суспільного багатства, тобто всієї сукупності об'єктивних і суб'єктивних умов життєзабезпечення і життєдіяльності людини, а також у гармонічному розвитку на цій основі самої людини, природи, виробництва, суспільства і держави.

Соціально-економічний розвиток регіону – це об'єктивний процес, що відбувається під впливом історичних, географічних, ресурсних, демографічних та інших факторів. Одночасно розвиток регіону – це суб'єктивний процес, який протікає під впливом управлінських заходів, у першу чергу, із боку регіональної адміністрації, а також адміністрації державного рівня.

Зміст розвитку різних регіонів дуже різниться, і ця відмінність обумовлена не тільки вихідним рівнем розвитку цих регіонів, але й особливостями кожного з них – виробничою структурою, географічним положенням, виробничою спеціалізацією тощо.

Управління розвитком регіону включає такі компоненти:

- створення економічних, культурних і політичних умов, необхідних для здійснення структурної й інституціональної трансформації суспільства;
- дії, спрямовані на те, щоб найефективнішими шляхами поширити результати прогресу на якомога ширші верстви населення;
- координація процесів прийняття рішень щодо трансформації економіки регіонів.

Окремого дослідження стовно практики розвитку регіонів України потребує врахування сучасних тенденцій розвитку суспільства, а також специфічних умов їх розвитку. Зокрема, у нових умовах світового розвитку потребують нового осмислення такі фактори підвищення ефективності економічного розвитку регіону: інституціональні перетворення; регіональна структурна політика; залучення вітчизняного й іноземного капіталу; реструктуризація підприємств; збільшення здатності генерувати і сприймати нововведення.

Для дослідження проблеми соціальної орієнтації стратегії регіонального розвитку необхідно уточнити взаємозв'язки поняття «соціально-економічний розвиток регіону» і терміна «стратегія».

Сучасне управління передбачає виділення стратегічних і тактичних задач. Стратегія визначає перспективу розвитку регіону як системи відповідно до зміни зовнішнього середовища, що виявляється

в його конкурентній позиції, структурі, системі цінностей.

Стратегія соціально-економічного розвитку регіону повинна розроблятися під безпосереднім керівництвом виконавчих і представницьких органів території, а її реалізація передбачає участь співробітників усіх рівнів регіонального і муніципального управління. Стратегічний план регіону повинен бути, з одного боку, цілісним, з другого – гнучким, що допускає корекцію відповідно до змін внутрішнього і зовнішнього середовища функціонування регіонального співтовариства.

Стратегія комплексного соціально-економічного розвитку регіону може включати такі складові елементи: стратегічне планування; програма реалізації стратегії; стратегічний контроль.

Стратегічне планування – це процес обґрунтування основних цілей і напрямів соціально-економічного розвитку регіону шляхом використання наявних переваг і створення нових, ефективного використання усіх факторів регіонального розвитку. Останнім часом стратегічне планування все більше використовується в практиці роботи некомерційних організацій і в державному управлінні, у тому числі й у регіональному управлінні [1; 2; 3; 4].

Основні елементи стратегії країни, регіону, міста, міністерства, відомства і комерційної організації збігаються. Тому ефективним стає застосування стратегічного планування в управлінні розвитком регіонів, оскільки метою стратегічного планування є довгострокове забезпечення результативності функціонування регіону і освоєння його нових можливостей. Для цього необхідно, перш за все, найбільш повно враховувати зміни в навколишньому середовищі, які становлять собою потенційні загрози і майбутні можливості для гармонійного соціально-економічного розвитку регіону. Головним завданням стратегічного планування є забезпечення високої ефективності, конкурентоздатності у майбутньому на основі реалізації довгострокових програм. Стратегічний план спрямований на передбачення перспективи, підтримання відповідності між цілями і можливостями, адаптацію до зовнішнього середовища, оптимальний розподіл ресурсів. Перспективні плани містять техніко-економічні розрахунки можливостей, напрями розвитку з урахуванням впровадження нових технологій, раціонального використання ресурсів. Поточне планування передбачає визначення і обґрунтування конкретних напрямів діяльності, джерел фінансування, очікуваних результатів на період до одного року.

Стратегічне планування як явище та процес передбачення майбутнього та підготовки до майбутнього трактується досить широко: як інтегральний процес підготовки та прийняття рішень певного типу, як формулювання цілей та визначення шляхів їхнього досягнення, як забезпечення підготовленості економічних об'єктів для конкурентної боротьби на ринках тощо [5]. Слід зазначити, що стратегічне планування – це адаптивний процес, за допомогою

якого здійснюється регулярна розробка та корекція системи досить формалізованих планів, перегляд змісту заходів щодо їхнього виконання на основі безперервного контролю та оцінки змін, що відбуваються зовні і всередині системи. Стратегічне планування охоплює систему довго-, середньо- та короткострокових планів, проектів і програм, однак головний змістовний акцент при цьому робиться на довгострокові цілі та стратегії їхнього досягнення.

У містах багатьох країн застосовується стратегічне планування, що дозволяє визначити основи політики, якої місто буде дотримуватися в процесі планування простору, інфраструктури і програм розвитку. Стратегічне планування стало необхідною частиною міського управління, оскільки міста все частіше стикаються з проблемою невизначеності їх майбутнього [6]. Сьогоднішня ситуація, яка характеризується швидкозмінними технологіями, глобальною і регіональною організацією промислового інвестування і зростаючою конкуренцією серед міст і регіонів за продуктивні інвестиції, вимагає від міст уміння адаптувати свою діяльність із планування та формування міської політики таким чином, щоб ефективно реагувати на змінні економічні умови.

Для регіонів України стратегічне планування є необхідним, оскільки в результаті зруйнування централізованого планування утворився інформаційний, аналітичний і політичний вакуум стосовно визначення ролі регіону в загально-національній і міжнародній економіках.

Слід зазначити, що процедури стратегічного планування при відповідній адаптації застосовані до планування розвитку будь-якої території, у тому числі й регіону. З огляду на це, стратегічне планування комплексного соціально-економічного розвитку регіону має такі характерні ознаки. По-перше, на відміну від довгострокового екстраполяційного планування, за якого прогноз розробляється кожною функціональною підсистемою, стратегічне планування базується на принципово новому підході до прогнозування стану навколишнього середовища – виділенні стратегічних зон господарювання та стратегічних господарських центрів. По-друге, важливою ознакою стратегічного планування є аналіз як зовнішнього середовища, так і внутрішніх можливостей регіону. По-третє, методика стратегічного планування передбачає розробку багатоваріантної стратегії. Кожен варіант орієнтований на комплексний соціально-економічний розвиток залежно від стану зовнішнього середовища. Тобто розробляється декілька стратегічних альтернатив з урахуванням можливих ситуацій у майбутньому.

Стратегічне планування може успішно використовуватися не тільки при розробці комплексних планів соціально-економічного розвитку, але й при розробці антикризових програм у регіонах, в управлінні масштабними інфраструктурними проектами, при здійсненні реструктуризації економіки. Цілеспрямовані дії регіональної адміністрації щодо

соціально-економічного розвитку регіону – обов'язкова і, можна сказати, центральна функція органів влади регіону. На жаль, регіональні органи управління частіше допомагають лише в екстрених випадках. Стратегічні питання соціально-економічного розвитку регіонів нерідко відсуваються на другий план.

Стратегія регіонального розвитку – це спосіб, засіб досягнення намічених цілей, форма управління господарською діяльністю і територіальною організацією суспільства. Правильний вибір стратегії дозволяє сконцентрувати зусилля і ресурси на реалізації потенціалу економічного розвитку і тим самим забезпечити ефективний розвиток регіону в ринкових умовах. У ході розробки стратегії виявляються місце, роль і функції регіону в нових умовах господарювання, визначаються стратегічні пріоритети розвитку регіону в економіці. При цьому стратегія розвитку окремого регіону повинна вписуватися в стратегію розвитку країни.

У даний час постає проблема визначення стратегії бажаного сталого регіонального розвитку і розробки соціально-економічного механізму переходу до нього. При цьому необхідно враховувати різноплановість впливу основних факторів регіонального розвитку: сучасна ринкова кон'юнктура; природно-ресурсний потенціал регіону; гео економічне розміщення; екологічний фактор; людський потенціал регіону; техніко-економічний рівень виробництва при існуючій спеціалізації.

Стратегічно орієнтований сталий розвиток регіонів передбачає партнерство населення, влади і бізнесу. Це партнерство стосується, у першу чергу, звичайних функцій регіонального управління. У той же час питання стратегічного розвитку регіону відсуваються на другий план. За таких обставин потрібна певна політична воля органів місцевої влади, щоб узяти на себе виконання функцій економічного розвитку.

Головною метою соціально орієнтованого розвитку регіону є стійке поліпшення якості життя всіх категорій жителів, тобто розвиток його як багатофункціонального регіону, інтегрованого у вітчизняну і світову економіку, що створює сприятливе зовнішнє середовище для життя й економічної активності.

У рамках головної мети можна виділити такі підцілі: створення в регіоні сприятливого клімату для бізнесу і, насамперед, для малого і середнього підприємництва; інтеграція економіки регіону у світову економіку; формування сприятливого соціального середовища в регіоні.

У свою чергу ці стратегічні цілі можуть бути дезагреговані таким чином:

1. Створення в регіоні сприятливого клімату для бізнесу: ліквідація надлишкових обмежень для бізнесу; зниження податкового навантаження; розвиток ринку нерухомості; розвиток ринку робочої сили; орієнтація фінансових ресурсів на інвестування в реальний сектор; формування зон динамічного розвитку.

2. Інтеграція економіки регіону у світову економіку: розвиток експортоорієнтованих виробництв; консолідація конкурентоспроможних виробників; розвиток науки, освіти, інноваційної діяльності; інтеграція в глобальне інформаційне середовище.

3. Формування сприятливого соціального середовища в регіоні: розвиток освітнього, культурного й інтелектуального потенціалу регіону; прискорене вирішення житлової проблеми; реформа житлово-комунального господарства; розвиток інфраструктури тепло-, водо-, газо-, електропостачання і каналізації; підвищення якості управління регіоном; підвищення рівня громадської безпеки; поліпшення стану навколишнього середовища.

Для реалізації кожної з зазначених підцілей слід формувати програму дій із зазначенням приблизних термінів, механізмів, форм контролю і джерел фінансування, а також відповідальних за виконання.

Висновки. Підводячи підсумок, слід зазначити, що місія формулює загальні установки і принципи, які визначають основну мету розвитку регіону і його взаємовідносини з іншими об'єктами. Стратегія розвитку регіону – це система взаємозалежних рішень і установок, що визначають пріоритетні напрями дій по реалізації місії регіону, а цілі визначають кінцеві й проміжні стани в реалізації його стратегії.

ЛІТЕРАТУРА

1. Веклич О. Формування економічного механізму сталого розвитку України / О. Веклич // Вісник НАН України. – 2000. – № 2. – С. 3–15.
2. Виханский О. С. Стратегическое управление / О. С. Виханский. – М. : Гардарики, 1998. – 296 с.
3. Гесць В. М. Нестабільність та економічне зростання / В. М. Гесць. – К. : УІЕП, 2000. – 344 с.
4. Забелин П. В. Основы стратегического управления : [учеб. пособие] / П. В. Забелин, Н. К. Моисеева. – М. : Информ.-внедренч. центр «Маркетинг», 1998. – 195 с.
5. Кинг К. Стратегическое планирование и хозяйственная политика / К. Кинг, Д. Клиланд. – М. : ЮНИТИ, 2002. – 264 с.
6. Кох Р. Стратегия. Как создать и использовать эффективную стратегию / Р. Кох. – СПб. : Питер, 2003. – 320 с.

Рецензенти: **Корецький М. Х.** – д.держ.упр.;

Шевчук О. В. – д.політ.н.

© Лазарева О. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 15.10.2012 р.

ЛАЗАРЄВА Олена Володимирівна – кандидат економічних наук, доцент кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: формування та реалізація регіональної політики в Україні.

ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ НА ТЛІ ПРОВЕДЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ РЕФОРМИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті розглянуто основні напрями реформування бюджетної системи в Україні на регіональному рівні. Виділені деякі проблеми з реалізації бюджетних реформ і запропоновані заходи щодо їх усунення.

Ключові слова: бюджетна система, бюджетний процес, внутрішній контроль, міжбюджетні відносини, органи місцевого самоврядування, регіональний бюджетний паспорт.

В статье рассмотрены основные направления реформирования бюджетной системы в Украине на региональном уровне. Выделены некоторые проблемы в реализации бюджетных реформ и предложены меры по их устранению.

Ключевые слова: бюджетная система, бюджетный процесс, внутренний контроль, межбюджетные отношения, органы местного самоуправления, региональный бюджетный паспорт.

In the article are considered basic directions of the budgetary system reformation in Ukraine at regional level. Some problems are distinguished in realization of budgetary reforms and measures are offered on their removal.

Key words: the budgetary system, budgetary process, internal control, interbudgetary relations, local self-government bodies, regional budgetary passport.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. На теперішній час після затяжної економічної і політичної кризи в Україні триває складний процес реформування системи управління державою з метою забезпечення економічного зростання і підвищення рівня добробуту населення. Прийнято новий Бюджетний кодекс України, розроблено і затверджено Податковий кодекс України, вносяться зміни до нормативно-правових актів щодо модернізації і підвищення конкурентоспроможності економіки.

В умовах жорсткої нестачі фінансових ресурсів питання реформування бюджетної системи і реалізації адекватної бюджетної політики як на державному, так і на регіональному рівні виступають на перший план.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Вивченню питань розвитку і реформування бюджетної системи, функціонування місцевих бюджетів присвячені роботи багатьох українських вчених, серед яких можна відмітити М. Я. Азарова, Я. М. Казюк, І. П. Лопушинського, І. О. Луніну, І. В. Розпутенко, І. В. Ускова та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується

означена стаття. Незважаючи на те, що проблемам функціонування бюджетної системи як на державному, так і на регіональному рівні приділено досить уваги вітчизняних вчених, залишається велике поле для діяльності у вирішенні питань, пов'язаних з бюджетним плануванням, забезпеченням виконання дохідної частини місцевих бюджетів, організацією внутрішнього контролю над бюджетним процесом на регіональному рівні, забезпеченості кваліфікованими кадрами органів місцевої влади.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Основними цілями статті є перегляд загальних теоретичних засад побудови бюджетної системи України, виділення головних проблем бюджетної політики на тлі проведення економічних реформ на регіональному рівні, а також пошук шляхів підвищення ефективності використання місцевих фінансів.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Бюджетна система України становить сукупність державного бюджету і місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіального устрою. До місцевих бюджетів належать бюджети Автономної Республіки Крим, обласні, районні і бюджети органів місцевого самоврядування.

Складовими елементами бюджетної системи є її структура, принципи побудови і організація функціонування. Структура бюджетної системи України зображена на рис. 1.

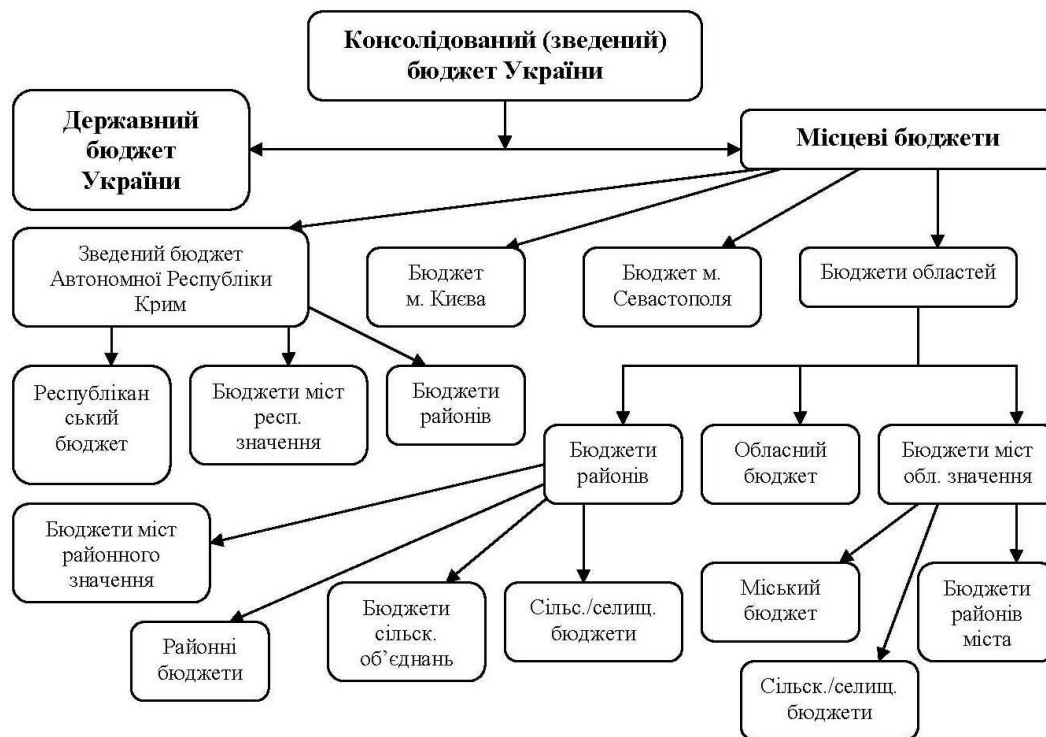


Рис. 1. Структура бюджетної системи України

В основі побудови бюджетної системи лежить адміністративно-територіальний розподіл держави. Створення бюджетів здійснюється за наявності відповідного органу управління. Специфічною ознакою для України є те, що на сільському рівні можуть створюватися єдині для декількох сіл органи влади, у таких випадках створюється один бюджет на сільське об'єднання.

Практика складання зведених (консолідованих) бюджетів на рівні держави, областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва і Севастополя здійснюється з метою здійснення аналізу прибутків, витрат, які забезпечують функціонування держави і органів місцевого самоврядування. Зведені бюджети не затверджуються, їх показники мають статистичний характер і використовуються для розрахунків можливостей бюджетної системи, щоб забезпечити фінансування функцій і завдань держави і органів місцевого самоврядування [8]. Зведений бюджет України включає показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим і зведених бюджетів областей, міст Києва та Севастополя.

Бюджетна система України ґрунтується на таких принципах:

1. Принцип єдності бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, грошовою системою, регулюванням бюджетних відносин, бюджетною класифікацією, порядком виконання бюджетів і ведення бухгалтерського обліку та звітності.

2. Принцип збалансованості полягає в тому, що повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати обсягу надходжень доходів бюджету на відповідний бюджетний період.

3. Принцип самостійності полягає в тому, що бюджети різних рівнів не несуть відповідальності по бюджетних зобов'язаннях один одного. Крім того, за бюджетами усіх рівнів закріплені відповідні джерела доходів, кожен суб'єкт бюджетної системи самостійно визначає напрями використання бюджетних коштів, відповідно до законодавства України розглядає і затверджує відповідні місцеві бюджети.

4. Принцип повноти полягає в тому, що до складу бюджетів включаються усі надходження і витрати, які здійснюються відповідно до нормативно-правових актів.

5. Принцип обґрунтованості забезпечує формування бюджету на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень і витрат бюджету, які здійснюються відповідно до встановлених методик і правил.

6. Принцип ефективності і результативності заснований на тому, що усі учасники бюджетного процесу при виконанні визначеного бюджетом обсягу коштів мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національних цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання гарантованих державою послуг при залученні мінімального

обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату.

7. Принцип субсидіарності полягає в розподілі витрат між державним і місцевими бюджетами усіх рівнів та ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих державою послуг до безпосереднього споживача.

8. Принцип цільового використання бюджетних коштів характеризується тим, що бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями і бюджетними асигнуваннями.

9. Принцип справедливості і неупередженості полягає в тому, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

10. Принцип публічності та прозорості полягає в інформуванні громадськості з питань складання, розгляду, затвердження та контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів [2].

У ході реалізації основ державної бюджетної політики усі принципи бюджетної системи діють і застосовуються в бюджетному процесі в єдності та взаємозв'язку.

Найважливішим складовим елементом бюджетної системи України є організація міжбюджетних відносин, які представлені системою фінансових відносин, що формуються між державою, Автономною Республікою Крим і органами місцевого самоврядування в процесі забезпечення ресурсами відповідних бюджетів для виконання функцій, передбачених Конституцією України і законами України. Схема організації міжбюджетних відносин в Україні відображена на рис. 2.

Надходження у вигляді податків, зборів і неподаткових платежів, згідно з Бюджетним кодексом України, розподіляються у відповідних пропорціях до державного бюджету та місцевих бюджетів для виконання ними основних функцій держави.

Із державного бюджету місцевим бюджетам перераховуються кошти у вигляді дотацій та субвенцій на вирівнювання економічних і соціальних міжрегіональних диспропорцій, які стримують розвиток як окремих регіонів, так і держави в цілому, а також на реалізацію найважливіших заходів (програм) у сфері соціального захисту населення, охорони здоров'я, освіти.

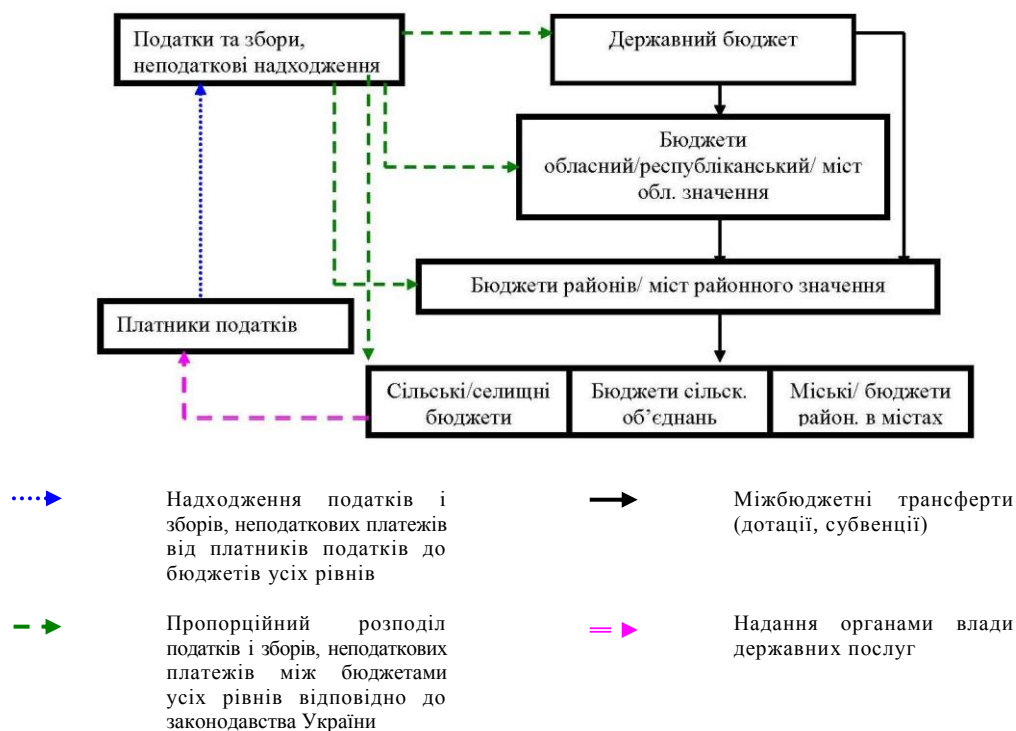


Рис. 2. Схема міжбюджетних відносин в Україні

У рамках реалізації заходів щодо реформування економічної системи під керівництвом Президента України розроблена Програма економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [7], основними напрямками якої є реформа податкової системи, фінансового сектора, міжбюджетних відносин, підвищення стандартів життєвого рівня населення, поліпшення бізнес-клімату, модернізація інфраструктури і базових секторів економіки.

Очевидним є той факт, що всі регіони країни різною мірою схильні до впливу зовнішніх чинників через різний соціальний і економічний розвиток.

У ході реалізації економічних реформ і виконання чинних нормативно-правових актів, місцеві органи влади розробляють власні регіональні програми та стратегії розвитку, в яких затверджуються заходи з урахуванням особливостей кожного окремо взятого регіону по впровадженню новачій, спрямованих на підвищення якості послуг, що надаються органами державної влади.

Такий підхід дає можливість кожному регіону на підставі аналізу власних можливостей поступово розробляти необхідні заходи щодо реалізації загальнодержавних реформ, які дадуть максимальний результат і визначать роль та міру відповідальності органів державної влади в кожному окремо взятому регіоні або адміністративно-територіальній одиниці, тобто області, районі, місті, селі, селищі.

Станом на 1 січня 2012 року, згідно з даними Міністерства фінансів України, у державі налічувалося 11 394 місцевих бюджетів, у структурі прибутків яких переважають дотації вирівнювання з державного бюджету, що свідчить про високий рівень централізації влади та фінансової залежності місцевих органів влади від бюджетів вищих рівнів.

На сьогоднішній день серед основних функцій держави фінансовий контроль відіграє велику роль у побудові ефективної економічної системи, саме він сприяє успішній реалізації державної політики в усіх сферах [10]. В Автономній Республіці Крим органом зовнішнього незалежного державного фінансового контролю є Рахункова палата Верховної Ради Автономної Республіки Крим, яка за 13 років свого існування накопичила досвід проведення контрольних заходів за дорученням керівництва республіки, на підставі клопотань районних, місцевих органів влади, у районних, міських, сільських радах, за результатами яких можна виділити основні проблеми в організації бюджетного процесу на регіональному рівні.

По-перше, однією з проблем на рівні органів місцевого самоврядування, на наш погляд, є методика здійснення бюджетного планування.

Планування – це важливий етап бюджетного процесу, який полягає в обґрунтуванні цілей, виділенні пріоритетів, визначенні шляхів і засобів реалізації поставлених завдань.

Бюджетне планування на державному рівні здійснюється Міністерством фінансів України, яке на основі макроекономічних показників і соціального розвитку держави складає проект державного бюджету на наступний рік, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, загальний рівень доходів, витрат і кредитування бюджету.

На регіональному рівні через незацікавленість місцевих органів влади в пошуку шляхів наповнення власними силами доходної частини бюджетів, оптимізації власних витрат, недостатності фінансування в бюджетах часто закладаються показники доходів і витрат на підставі усереднених виконаних показників минулого року. Такий підхід призводить до здійснення утриманської політики за рахунок прагнення органів місцевого самоврядування максимізувати кількість пільг і преференцій для отримання компенсацій із бюджету вищого рівня.

На наш погляд, вирішенням цієї проблеми стане розробка для кожного суб'єкта міжбюджетних відносин так званого «регіонального бюджетного паспорту», в якому будуть розраховані обґрунтовані показники надходження доходів для кожного окремого міського, сільського, селищного бюджету з

урахуванням природно-ресурсного, виробничого, фінансового потенціалу регіону, інфраструктури і геополітичного положення. Це в цілому допоможе об'єктивно визначати рівень прибуткової частини бюджету і відійти від практики прийняття бюджетних показників за усередненими показниками попереднього року. Крім того, дозволить закласти до місцевих бюджетів реальні можливості і потреби, що надасть змогу побудувати місцеву бюджетну політику за принципом «не виконаєш власні показники, не розраховуй на підтримку бюджету вищого рівня».

По-друге, проблемою проведення ефективної бюджетної політики на регіональному рівні є відсутність належного внутрішнього контролю за бюджетним процесом на місцях. Відповідно до пункту 3 статті 26 Бюджетного кодексу України розпорядники бюджетних коштів уповноважені організовувати та здійснювати внутрішній контроль і аудит у своїх організаціях і підвідомчих бюджетних установах.

Внутрішнім контролем у бюджетній установі є комплекс заходів, організованих керівництвом установи з метою забезпечення дотримання законності і ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до цілей, завдань, планів і вимог до діяльності бюджетних установ та їх підвідомчих структур.

Під внутрішнім аудитом розуміється діяльність підрозділу внутрішнього аудиту бюджетної установи, спрямована на вдосконалення системи управління, запобігання фактам незаконного, неефективного і нерезультативного використання бюджетних коштів, виникнення помилок або інших недоліків діяльності, поліпшення внутрішнього контролю [2].

Отже, вважаємо, що внутрішній фінансовий контроль у бюджетній установі повинен забезпечувати:

1. Постійну оцінку фінансової діяльності установи.
2. Перевірку результатів діяльності, відповідності завданням і планам, передбаченим у бюджетній установі.
3. Інформування безпосереднього керівника бюджетної установи про результати перевірки (оцінки, розслідування, вивчення або ревізії).

Необхідно зауважити, що місцевими органами влади не проводиться аналіз ефективності прийнятих управлінських рішень, оцінка розпорядчих актів органів місцевого самоврядування, що досить часто призводить до неефективного розпорядження майновими та фінансовими ресурсами.

Практика показує, що необхідно організовувати контроль не стільки за цільовим використанням коштів, скільки за ефективним плануванням, виконанням доходної частини бюджетів, ухваленням управлінських рішень. Вказане значно вплине на взаємину усіх бюджетів і дасть можливість своєчасно реагувати на нестандартні ситуації в бюджетній політиці регіону.

Рахунковою палатою Верховної Ради Автономної Республіки Крим здійснюється «превентивний

аудит» у рамках безперервного трирічного циклу контролю над бюджетним процесом: попередній контроль проекту бюджету майбутнього року, оперативний контроль у ході виконання бюджету поточного року, комплексна документальна перевірка вже виконаного бюджету. Крім того, у рамках попереднього контролю фахівцями Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим здійснюється експертно-аналітична робота, яка дозволяє на стадії ухвалення управлінських рішень проводити експертизу і коригувати проекти рішень на предмет відповідності бюджетному законодавству, у тому числі законності, доцільності виділення бюджетних коштів або з питань управління власністю [9].

По-третє, основною проблемою ведення ефективної та успішної бюджетної політики в регіонах, реформування економіки, на наш погляд, є забезпеченість органів місцевого самоврядування кваліфікованими кадрами. Результативна робота економіки регіону, впровадження інновацій неможлива без розробки заходів щодо вдосконалення розвитку кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування.

Законодавчо не врегульовано питання кваліфікаційних вимог до претендентів на посади керівників місцевих органів влади. Зокрема, у Законі України від 7 червня 2001 року № 2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначено, що право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України з відповідною освітою і професійною підготовкою [5].

Часто на посади голів сільських, селищних рад обирають осіб, які не мають вищої освіти, досвіду роботи, не знають самого механізму роботи органів місцевого самоврядування, що призводить до неефективного, нерационального планування і використання як бюджетних коштів, так і майна громади в цілому.

Наприклад, у червні 2011 року у місті Євпаторія за підтримки і участі керівників і фахівців Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, Державної податкової служби в Автономній Республіці Крим проводився навчально-методологічний семінар на тему: «Основні аспекти соціально-економічного розвитку регіонів Автономної Республіки Крим на сучасному етапі» для новообраних голів сільських рад і головних бухгалтерів.

На першому етапі семінару був випробуваний механізм навчання з паралельною оцінкою рівня професійної підготовки і можливостей тих, хто

уперше прийшов на роботу в органи місцевого самоврядування.

Досвід проведення подібного заходу показав, що для новообраних голів сільських рад без вищої освіти або з філологічною, технічною освітою, дуже складно зрозуміти суть та механізми роботи органів місцевого самоврядування. Крім того, ново-призначені головні бухгалтери (як правило, що приходять з новим керівником) не знають специфіки роботи бюджетних організацій. Отже, саме тому, виникає необхідність у спеціальній підготовці співробітників органів місцевого самоврядування.

Для цього слід розглянути питання про відкриття на базі діючих державних вищих навчальних закладів короткострокових курсів зі спеціалізованої підготовки співробітників органів місцевого самоврядування. У ході навчання необхідно детально розглядати питання порядку організації діяльності органів влади на регіональному рівні, аспекти взаємодії з вищими державними органами, із контролюючими структурами, основи бюджетного і податкового законодавства.

Висновки. На сьогоднішні в Україні визріла необхідність децентралізації влади, перегляду податкових повноважень, у частині підвищення частки податкових відрахувань до місцевих бюджетів і надання органам місцевого самоврядування фіскальних функцій, які забезпечать реальний механізм впливу на ситуацію та істотно підвищать зацікавленість органів місцевого самоврядування в пошуку додаткових джерел доходів. Крім того, це допоможе перерозподілити навантаження за поточними витратами з обласних і районних бюджетів на бюджети органів місцевого самоврядування. За обласними і районними бюджетами мають бути закріплені глобальні завдання, такі як довгострокове масштабне будівництво або реконструкція соціально важливих об'єктів, утримання автомобільних доріг та інше.

У процесі реалізації бюджетної реформи як на державному, так і на регіональному рівні, на наш погляд, необхідно звернути увагу на питання вдосконалення бюджетного планування, адміністрування податків, кадрової політики, внутрішнього і зовнішнього контролю за бюджетним процесом.

Перспективи подальших розвідок передбачають розробку теоретичних засад складання так званого «регіонального бюджетного паспорту» для суб'єктів міжбюджетних відносин, зокрема для обласних, районних, міських, сільських бюджетів, а також аналіз методології визначення і критеріїв розрахунку, оцінки об'єктивних бюджетних показників.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456 – VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
3. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
5. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

6. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 308-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
7. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ України на 2010-2014 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL1.pdf.
8. Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / В. Е. Теліпко, А. С. Овчаренко, С. А. Панасюк ; за заг. ред. М. Я. Азарова. – К. : Центр навчальної літератури, 2010. – 480 с.
9. Поліщук В. В. Державний контроль бюджету Автономної Республіки Крим / В. В. Поліщук // Актуальні проблеми державного управління : зб. наукових праць ХарПІ НАДУ при Президентіві України. – Х. : «Магістр». – 2005. – № 2 (25) – С. 199–204.
10. Поліщук В. В. Механізм вдосконалення парламентського фінансового контролю (на прикладі Автономної Республіки Крим) : автореферат дис. на здобуття наук. ступ. канд. державного управління / В. В. Поліщук. – Х. : ХарПІ НАДУ при Президентіві України, 2005. – 19 с.

Рецензенти: **Плакід В. Т.** – д.держ.упр.;
Ємельянов В. М. – д.держ.упр.

© Поліщук В. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 14.10.2012 р.

ПОЛІЩУК Володимир Володимирович – кандидат наук з державного управління, Голова Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Коло наукових інтересів: проблеми реалізації бюджетної реформи на регіональному рівні.

МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ КІЛЬКІСНОГО ВИМІРУ ЕКОНОМІЧНИХ ПАРАМЕТРІВ І ХАРАКТЕРИСТИК ЗБАЛАНСОВАНOSTІ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ МІСТ І РЕГІОНІВ

Обґрунтовано необхідність кількісного виміру збалансованості економічних і соціальних результатів розвитку соціальної сфери міст. Запропоновано систему показників та методів їх розрахунку для оцінювання стану і збалансованості економічних складових соціального розвитку з показниками розвитку економіки міст.

Ключові слова: соціальний розвиток, збалансованість, економічні показники соціального розвитку, співвідношення економічних і соціальних результатів, орієнтири соціального розвитку.

Обосновано необходимость количественного измерения сбалансированности экономических и социальных результатов развития социальной сферы городов. Предложено систему показателей и методов их расчета для оценивания состояния и сбалансированности экономических составляющих социального развития с показателями развития экономики городов.

Ключевые слова: социальное развитие, сбалансированность, экономические показатели социального развития, соотношения экономических и социальных результатов, ориентиры социального развития.

The necessity of the quantitative measuring of balanced of economic and social results of development of social sphere of cities is grounded. The system of indexes and methods of their calculation for the evaluation of the state and balance of economic components of social development with the indicators of development of economy of cities is offered.

Key words: social development, balance, economic indicators of social development, correlations of economic and social results, marks of social development.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Здійснення управління розвитком у будь-якій сфері неможливе без якісної інформації про стан керованих об'єктів чи систем, характеристик і умов існування, що дозволяють визначити й обґрунтувати пріоритетні напрями і завдання їх зростання в майбутньому. Тому вдосконалення методичних засад системного інформаційного забезпечення розробки регіональних і муніципальних програм, планів і проектів розвитку посідає особливе місце в управлінні регіонами.

Виміри соціальних явищ і процесів суттєво відрізняються від вимірів в економічних і технічних системах. Такі виміри передбачають вивчення характерних рис стану тих чи інших процесів, типу відносин і їх властивостей, нематеріальних і найменш формалізованих показників проявів

соціальних явищ. Для аналізу соціального розвитку в соціальних сферах необхідна побудова теоретичних, змістовних, структурних та інших схем і алгоритмів оцінювання стану, тенденцій і динаміки внутрішніх соціальних змін, а також змін у середовищі його оточення. Окрім безпосереднього оцінювання можливий опосередкований аналіз розвитку соціальної сфери шляхом визначення відхилень величини показників від їх запланованого або очікуваного рівня. Проте сьогодні існує певна невизначеність стосовно показників оцінювання розвитку соціальної сфери, що потребує подальшої уваги науковців і практиків у напрямі вдосконалення показників суспільного соціального зростання в кількісному вимірі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Питання розвитку

соціальної сфери, а також різні аспекти її фінансового забезпечення досліджувались Л. Антошкіною, С. Вакуленко, С. Ефимовою, В. Куценко, Ю. Пасічником, Д. Полозенко, В. Опаріним, І. Чугуновим, І. Царуком та іншими науковцями. У роботах вітчизняних авторів, насамперед В. І. Куценка, Н. А. Плащинського, А. Ю. Шаріпова, М. М. Некрасова, О. І. Кочерги та ін., зроблені досить успішні спроби наукового аналізу соціальної сфери на регіональному рівні. Однак методи, показники і моделі аналітичної оцінки стану і рівнів економічних характеристик соціальної сфери та шляхів її розвитку на рівні місцевого самоврядування ще далекі від досконалості і потребують подальшого дослідження.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Вирішення проблеми оцінювання стану і рівня соціально-економічного розвитку належить до питань, які активно підтримуються органами державної влади. Так, Постановою Кабінету Міністрів України була затверджена Методика рейтингової оцінки стану соціально-економічного розвитку регіонів, використання якої для розрахунку пропонованої системи показників покладено на Держкомстат. Форма надання результатів оцінювання, визначення нагальних проблем і розробка пропозицій щодо їх розв'язання повинні здійснюватись за встановленою Мінекономіки формою [1].

Утім, незважаючи на достатню прозорість методичних засад (чіткий перелік показників, визначеність способів їх розрахунку, періодичності і строків надання), склад показників повністю не відображає рівень досягнення соціальних цілей розвитку. Методика передбачає врахування рівня безробіття, новостворених робочих місць, середньомісячної заробітної плати, частки працівників, яким нараховується заробітна плата, нижча за прожитковий мінімум, а також темпів змін заборгованості по заробітній платі. Перелік запропонованих показників охоплює не всі параметри і характеристики розвитку соціальної сфери і не задовольняє потреби аналітичного обґрунтування стратегічних заходів поточних планів. Як наслідок, передбачити всі необхідні передумови і шляхи економічного забезпечення розвитку безпосередньо соціальної сфери практично неможливо. На реалізацію поставленої проблеми спрямоване це дослідження.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Обґрунтувати необхідність кількісного виміру збалансованості економічних і соціальних результатів розвитку соціальної сфери міст.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Процес суспільного розвитку складається із рівних за значенням економічних і соціальних складових, при цьому чітко розмежувати їх майже неможливо. Це – взаємозалежні і тісно

пов'язані сфери суспільного життя. А відтак, і їх розвиток не може розглядатись відокремлено. Вони не є діаметрально протилежними чи конкуруючими. Соціальна сфера не є обтяжливою чи похідною від економічної, як сама економічна сфера не є єдиним двигуном чи джерелом розвитку соціальної. Нехтування цим взаємозв'язком гальмує просування країни в напрямі науково-технічного, економічного і соціального прогресу. Ця обставина обумовлює необхідність чіткого уявлення про ступінь економічного забезпечення розвитку соціальної сфери і розглядання її як потужного чинника і передумови стійкості суспільного розвитку. Потрібне чітке розуміння доцільності створення умов для реалізації корпоративної співпраці економічної та соціальної підсистем на різних рівнях управління соціально-економічним розвитком, яке б передбачало цільову спрямованість економічних інтересів народу України, держави і бізнесу на чітке визначення і досягнення соціальних пріоритетів. Це підвищить спроможність і потужність регулюючого впливу на трансформаційні процеси суспільних змін у країні й регіонах.

У нормативно-правовому забезпеченні економічного й соціального розвитку територіальних громад в Україні досить чітко визначені правові умови економічного й соціального існування міст. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначені функції міських рад, їх виконавчих органів та голів міських рад у містах районного значення стосовно економічного і соціального забезпечення процесів життєдіяльності [14]. Особливості функціонування соціально-економічного розвитку міст закладаються ще на стадії розробки генеральних схем планування території України [12]. Зокрема, у генеральній схемі визначено такі завдання перспективного розвитку для міст: урізноманітнення виробничої бази або ж розвиток профільних сфер виробництва, створення умов для самостійної зайнятості населення, захист традиційного характеру середовища існування, життєдіяльності і забезпечення умов для сталого, системного і соціального розвитку відтворення природного, історико-культурного та курортного потенціалу.

Не менш важливим нормативно-правовим актом щодо забезпечення організації і процесів розвитку міст є Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [13]. Ст. 11 цього Закону визначає обов'язкові елементи, які мають включати наукове обґрунтування програм економічного і соціального розвитку міст, зокрема:

- аналіз соціально-економічного розвитку міста за попередній і поточний роки та характеристики головних проблем розвитку його економіки і соціальної сфери;
- оцінку стану використання природного, виробничого, науково-технічного, трудового потенціалу та екологічної ситуації;

– визначення резервів для розв'язання головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери міста;

– систему стратегічних і поточних заходів органів місцевого самоврядування щодо реалізації обраних стратегій і програм із визначенням термінів виконання, виконавців, джерел фінансування й очікуваних результатів.

Таке ґрунтовне і наукове забезпечення інформаційно-аналітичного супроводження програм міст і регіонів потребує створення чіткого уявлення майбутнього і конкретизації цілей та пріоритетів соціально-економічного розвитку. У свою чергу, це потребує поглибленого аналізу різних економічних характеристик економічних і соціальних процесів на певних адміністративних територіях.

Оскільки процеси суспільного розвитку складаються з економічних і соціальних складових, а їх чітке розмежування майже неможливе, розглянемо

основні соціально-економічні показники регіонів України на прикладі трьох найбільш розвинених областей західного, центрального і східного регіонів згідно з державною статистикою (табл.1).

Розрахунки середніх темпів зростання показників за період 2007-2009 рр. свідчать, що досягнені за цей час рівні економічного і соціального розвитку не корелювали між собою, а саме середні темпи зростання ВРП, ОРП, інвестиції в основний капітал були меншими ніж темпи зростання показників наявного доходу на душу населення, середньої місячної плати та ін. Останнє дозволяє зробити висновок, що за період, який розглядається, провідні регіони України були економічно неспроможними в питаннях економічного забезпечення підвищення темпів зростання соціальної сфери, а це є неприпустимим для умов сталого розвитку. Хоча розраховані інтегральні індекси соціально-економічного розвитку і були вищими за одиницю (відповідно 1,11; 1,09; 1,13).

Таблиця 1

Середні темпи зростання показників соціально-економічного розвитку областей за 2007-2009 рр.

Показник	Область		
	Дніпропетровська	Харківська	Львівська
Територія	1,00	1,00	1,00
Чисельність наявного населення	1,26	1,00	1,00
Кількість зайнятого населення	0,99	0,99	1,01
Валовий регіональний продукт (ВРП у фактичних цінах)	1,27	1,25	1,18
у т.ч. на одну особу	1,00	1,26	1,19
Наявний дохід населення	1,26	1,26	1,54
у т.ч. на одну особу	1,00	1,27	1,55
Витрати населення	1,25	1,29	1,26
у т.ч. на одну особу	0,99	1,30	1,26
Середньомісячна заробітна плата	1,22	1,26	1,25
Обсяг реалізованої промислової продукції (робіт, послуг) (ОРП)	1,13	1,19	1,14
у т.ч. на одну особу	0,90	1,20	1,14
Експорт товарів і послуг	0,77	1,13	0,93
у т.ч. на одну особу	0,65	1,13	0,93
Імпорт товарів і послуг	1,18	0,74	1,28
у т.ч. на одну особу	0,94	0,74	1,28
Інвестиції в основний капітал (у фактичних цінах)	1,03	0,89	1,04
у т.ч. на одну особу	0,84	0,90	1,04
Кількість зареєстрованих безробітних	1,19	1,03	1,02
Прямі іноземні інвестиції в область	1,02	1,09	1,20
у т.ч. на одну особу	0,83	1,09	1,20

Більш широке уявлення про співвідношення економічних показників соціального розвитку з показниками економічного розвитку можливо отримати, аналізуючи рівень економічної захищеності громадян України, а саме достатку населення

(табл. 2), показників економічної бази формування соціальної безпеки країни і Дніпропетровської області (табл. 3), характеристики порогових індикаторів соціальної безпеки (табл. 4).

Таблиця 2

**Характеристика достатку населення України
і Дніпропетровської області за 2000-2010 рр.¹**

Показник	Регіон	Період, роки							
		2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Прожитковий мінімум, грн	Україна	270,10	362,23	423,00	472,00	532,00	626,00	701,00	875
Середньомісячна номінальна заробітна плата найманих працівників, грн	Україна	230	590	806	1041	1351	1806	1906	2239
	Дніпропетровська обл.	273	667	913	1139	1455	1876	1963	2369
Доходи населення, млн грн	Україна	128736	274241	381404	472061	623289	845641	897669	1101015
	Дніпропетровська обл.	–	22241	31344	38694	50955	68420	72448	88980
Витрати та заощадження населення, млн грн	Україна	185073	215672	274241	472061	623289	845641	897669	
	Дніпропетровська обл.	–	–	–	38694	50955	68420	72448	–
Заборгованість населення із заробітної плати, млн грн	Україна	68,9	182,2	316,2	457,5	590,8	894,9	946,1	1123,6
	Дніпропетровська обл.	30	50	332	366	415	544	573	734

Таблиця 3

**Показники формування економічної бази соціальної безпеки України
і Дніпропетровської області за 2000-2010 рр.²**

Показник	Регіон	Період, роки							
		2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Валовий регіональний продукт (у фактичних цінах, млн грн)	Україна	137993	345113	441452	544153	720731	948056	914720	1094607
	Дніпропетровська обл.	13163	30040	41227	52347	71173	104687	93331	–
	Частка Дніпропетровської області в Україні, %	9,5	8,7	9,3	9,6	9,9	10,0	10,2	
Валовий регіональний продукт (у розрахунку на одну особу (у фактичних цінах, грн)	Україна, тис. грн, %	2788	7273	9372	11630	15496	20495	19862	23863
	Дніпропетровська область, тис. грн	100	260,86	128,8	124,1	133,2	132,2	96,91	120,1
	% до попереднього року	3562	8609	11909	15239	20868	30918	27737	–
Індекс номінальної заробітної плати (у %) до попереднього року	Україна	129,6	127,5	136,7	129,2	129,7	133,7	105,5	120,0
Індекс споживчих цін, індекс інфляції у % до попереднього року	Україна	–	109,0	113,5	109,1	112,8	125,2	115,9	109,1
Індекс реальної з/плати, у % до попереднього року	Україна	99,1	123,8	120,3	118,3	112,5	106,3	90,8	110,2

¹ за даними [15; 16]² за даними [15; 16]

Динаміка наведених показників свідчить, що в Україні і Дніпропетровській області тільки рівень безробіття, розрахований за методологією МОП, не перевищував порогові, мінімально допустимі норми соціальної захищеності громадян, у той час як інші її показники свідчать про недосягнення стану соціальної безпеки життя до порогових рівнів, визначених світовою спільнотою. Зазначене дає підстави стверджувати, що економічні показники соціальної безпеки формуються стихійно і надто повільно, якщо за 8 років вони не досягли порогового значення, яке, до речі, в розвинутих країнах вже давно перевищене. Пояснити такий стан можливо, але мова повинна йти про його найшвидшу зміну, тому що негативний вплив соціальної складової розвитку на економічну складову стане гальмом для суспільного розвитку

в цілому. Одним із чинників, який сприятиме прискоренню темпів соціального розвитку, є створення умов і дотримання збалансованості економічних і соціальних параметрів розвитку регіонів і міст при розробці стратегічних і поточних планів розвитку, чому, до речі, сприяє використання методу програмно-цільового управління. Саме тоді прогнозовані значення збалансованих показників очікуваних результатів досягнення соціальних і економічних цілей можуть стати керованими параметрами управління цілями з боку органів влади всіх рівнів.

Наведені дані свідчать, що темпи зростання реальної заробітної плати в Україні не корелюють із темпами зростання ВРП, при цьому індекс споживчих цін зростає більшими темпами.

Таблиця 4

Характеристика порогових індикаторів соціальної безпеки за 2000-2010 рр.³

Показник	Регіон	Норми	Період, роки							
			2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Рівень безробіття за методологією МОП (у % до економічно активного населення)	Україна	10-12 %	11,6	–	7,2	6,8	6,4	6,4	8,8	–
	Дніпропетровська область		11,6	–	5,5	5,1	5,0	5,1	7,8	–
Частка витрат на харчування	Україна	не більше ніж 50 %	–	–	–	54,2	53,2	51,2	53,4	–
	Дніпропетровська область		–	–	–	57,0	57,3	48,5	53,6	–
Співвідношення мінімальної середньої заробітної плати	Україна	1/3 (0,333)	0,391	0,402	0,412	0,384	0,340	0,335	0,390	0,412
Відношення мінімального розміру пенсії до прожиткового мінімуму, разів	Україна	не менше ніж 1	0,111	0,138	0,785	0,775	0,780	0,869	0,817	0,770
Співвідношення середньої заробітної плати з розміром прожиткового мінімуму (разів)	Україна	не менше ніж 3	0,85	1,63	1,91	2,21	2,54	2,88	2,72	2,35
Наявність житлового фонду в середньому на одну особу (м ² загал. площ.)	Україна	не менше ніж 25 м ²	20,7	21,8	22,0	22,2	22,5	22,8	23,0	23,3
	Дніпропетровська область		21,2	–	22,5	–	22,8	23,0	23,2	–

У процесі дослідження були розглянуті тенденції розвитку Дніпропетровської області з адміністративним центром м. Дніпропетровськ. В області функціонують 22 райони, 1 504 населених пункти міського і селищного типу, 13 міст обласного підпорядкування, 8 – районного значення. Проаналізовані результати економічної діяльності області і окремих міст [7; 8; 9; 10; 11] свідчать, що, незважаючи на окреслені законодавством вимоги до розробки програм соціально-економічного розвитку, їх дотримання здійснюється на вкрай низькому рівні. Так, програми соціально-економічного розвитку м. Дніпропетровськ, м. Дніпродзержинськ, м. Кривий Ріг хоч і містять ряд показників

економічного й соціального розвитку, але ці показники не взаємопов'язані за окремими сферами і напрямками діяльності.

Стратегічні програми розвитку міст, незважаючи на спробу місцевих органів влади використовувати програмно-цільовий підхід при їх розробці, складаються із ряду самостійних, існуючих відокремлено один від одного проєктів. Показники цих проєктів представлені обсягами витрат на проєкт без цільних розрахунків показників очікуваних результатів, які повинні мати не тільки економічні, а й інші види вигод у цілому для міста і безпосередньо для підвищення рівня соціально-економічного розвитку.

³ за даними [15; 16]

Відсутність системного комплексного аналізу динаміки питомої ваги цих показників сучасними ринковими методами ускладнює визначення рівня розвитку територіальних громад, виявлення пріоритетності вирішення соціальних проблем та окреслення стратегічних орієнтирів. Для багатьох міст характерна і наявність інших програм, які конкретно спрямовані на вирішення проблемних питань соціальної сфери, наприклад, розроблені окремі програми розвитку культури, освіти, охорони здоров'я тощо. Але локальне управління їх здійсненням обумовлює таке явище як дублювання функцій відділів і служб органів місцевого самоврядування, що не сприяє впливу кінцевих результатів їх досягнення на показники розвитку міст. Тобто навіть споріднена цілеспрямованість галузей соціальної сфери територій не створює уяви про їх спільні досягнення та спільні можливості покращення діяльності шляхом управлінського, організаційного та інституційного забезпечення їх сучасного стану.

Основними вимогами до кінцевих показників безпосередньо соціального розвитку муніципальних утворень повинно стати відображення в них соціальних умов життя, виявлення змісту і напрямів соціальної зорієнтованості, тенденцій зростання економічних характеристик соціального розвитку. Утім, різноманіття процесів життєдіяльності населення, що характеризують соціальні процеси, не завжди можна перенести на мову кількісних параметрів. Ті з них, які відображаються в статистичній, обліковій звітності чи формуються в процесі соціологічних обстежень поки недостатні і не дають узагальненої динаміки соціального зростання. А такі показники, як стан фізичного і духовного здоров'я соціуму, психічного і соціального здоров'я, соціальні зв'язки і соціальні структурні угруповання систематизуються вибірково, поверхово і несистемно. Хоча, безумовно, удосконалення систем муніципальної соціальної статистики та моніторингу якості плину соціальних процесів, яке поступово запроваджується, може сприяти появі детальнішої, змістовнішої і достатньої для глибоких висновків обґрунтованої системи показників розвитку.

Умова співставлення обраних показників соціального розвитку може бути забезпечена різними видами показників (абсолютні, відносні, структурні, показники питомої ваги та ін.) і методами їх розрахунку. Найбільш пристосованими для цього, як було проілюстровано вище, є індексний метод планування зростання чи приросту існуючих показників за рік і їх зміни в динаміці протягом певного періоду часу. Показники, які насамперед можуть свідчити про досягнення соціальних цілей розвитку міст – це показники виміру економічних характеристик розвитку соціальної сфери (табл. 5).

Бажана позитивна величина економічних характеристик для цілей аналізу і рівня розвитку подана в першому наближенні. А їх визначення здійснено приблизно на рівні порогового значення. Але при стратегічному плануванні і програмуванні

розвитку значення наведених показників повинно бути виваженим і обґрунтованим, відповідати реальним можливостям і обраному типу розвитку економічних систем регіонів. Тобто очікувана величина рівня досягнення показників має бути заздалегідь прогнозованою, систематично контролюваною і за необхідності регульованою.

Цільний і систематичний аналіз систематизованих показників результатів економічного забезпечення соціального розвитку муніципальних утворень тісно пов'язаний з економічними характеристиками і властивостями процесів життєдіяльності, що здійснюються суб'єктами різних видів економічної діяльності на території муніципальних утворень. У складі таких показників слід обирати показники програм, проектів, планів і завдань. Їх перелік і систематизація запропонована існуючою державною статистикою економічних видів діяльності. Але слід враховувати, що в ній передбачені не всі види послуг, що виробляються за замовленнями місцевих рад для соціальної сфери. До того ж їх види і номенклатура досі кінцево не упорядковані як за об'єктами соціальної інфраструктури, так і за характеристиками якості, ресурсоемності, видами соціальних інвестицій та іншими показниками, що поки не дозволяє співставляти темпи економічного і соціального зростання і шукати шляхи їх збалансованості.

Висновки. Узагальнюючи вищенаведені результати, можна дійти таких висновків:

1. Головним показником під час аналізу економічного забезпечення розвитку соціальної сфери доцільно розглядати темп руху величини ВВП на душу населення (індекс зростання).

2. Вибір видів і кількості показників для аналітичної оцінки економічних характеристик соціального розвитку повинен здійснюватись за умов якомога різнобічного охоплення показників соціальних результатів економічних процесів. Їх кількісне визначення шляхом використання індексного методу буде сприяти розгляду ряду сценаріїв майбутнього розвитку і обґрунтуванню найбільш прийнятних із них.

3. Пропонований перелік економічних характеристик розвитку соціальної сфери, показників і методів їх оцінки доцільно використовувати в системі оцінювання рівня розвитку кожної підсистеми соціальної сфери територіальних громад для визначення збалансованості економічного і соціального розвитку й обґрунтування заходів для включення в програми і плани стратегічної і поточної діяльності. Узагальнюючі показники можуть використовуватись і при визначенні рейтингової оцінки міст і регіонів. Для цього доцільно використовувати не тільки запропонований, а й інший модифікований варіант наведених формул.

Необхідність вирішення проблем виміру рівня економічних характеристик соціального розвитку є незаперечною. Не здійснюючи оцінювання соціальних явищ і процесів, неможливо сприяти й управляти цими процесами. Тому своєчасна й об'єктивна оцінка та аналіз економічних результатів

Показники виміру економічних характеристик розвитку соціальної сфери

№ з/п	Показник	Метод розрахунку	Бажане позитивне значення показника
1	Збалансованість економічної активності суб'єктів муніципального господарювання з видатками місцевого бюджету на соціальну сферу	$P_a = \frac{\text{Темп зростання обсягу ВРП (на душу населення)}}{\text{Темп зростання доходної частини бюджету соціального розвитку}}$	$J_{Pa} > 1$
2	Співвідношення інвестиційної складової видатків соціального бюджету із зростанням ВРП на душу населення	$P_c = \frac{\text{Темп зростання питомої ваги інвестиційної складової видатків}}{\text{Темп зростання ВРП на душу населення}}$	$J_{Pc} \geq 0,5$ (не менше ніж 1 раз)
3	Збалансованість економічних інтересів жителів (P_E) МУТ	Співвідношення доходів 10% найбільш забезпеченого населення і 10% найменше забезпеченого	8 разів (порогове значення) [5; 6]
4	Збалансованість інтересів житлових умов людей або питома вага жителів, що мешкають у гуртожитках ($P_{ж}$)	$P_{ж1}$ – наявність житлового фонду в середньому на 1 особу $P_{ж2}$ – питома вага жителів, що мешкають в гуртожитках (не мають власного житла)	$J_{P_{ж1}}$ не менше ніж 25 м ² [5; 6] $I_{P_{ж2}}$ – не > 5 %
5	Відтворення потенціалу людського капіталу населення ($P_{ЛК}$)	$P_{ЛК} = \frac{\text{Кількість народжуваних}}{\text{Кількість померлих}}$	$J_{P_{ЛК}} > 1$
6	Формування знанісної складової людського капіталу (P_3)	$P_3 = \frac{\text{Кількість дітей, не охоплених середніми навчальними загальноосвітніми закладами}}{\text{Загальна кількість жителів у віці від 7 до 17 років}}$	$J_{P_3} = 1$
7	Ділова активність установ соціальної сфери ($P_{ДА}$)	$P_{ДА} = \frac{\text{Сума коштів спеціального бюджету соціальної сфери, сформованого за рахунок власних доходів міста}}{\text{Сума коштів місцевого бюджету соціальної сфери}}$	$J_{ДА} \geq 0,5$
8	Соціальна активність жителів територіальних громад (P_A)	$P_A = \frac{\text{Загальна кількість жителів, що беруть участь в управлінні процесами життєдіяльності територіальної громади}}{\text{Кількість жителів у віці старше за 18 років}}$	$J_{PA} = 0,5$
9	Міграція населення громади (P_M)	$P_M = \frac{\text{Кількість працюючих за межами міста}}{\text{Кількість працюючих у місті}}$	$J_{PM} < 0,4$
10	Фінансова забезпеченість соціальних програм і планів розвитку ($P_{ПП}$)	$P_{ПП} = \frac{\text{Фактична сума бюджетних коштів на реалізацію соціальних програм і планів}}{\text{Запланована сума бюджетних коштів}}$	$I_j = 1$
11	Інноваційний розвиток соціальної інфраструктури (P_{IP})	$P_{IP} = \frac{\text{Кількість інноваційних заходів чи технологій розвитку інфраструктури}}{\text{Кількість загальних заходів підтримки функціонування соціальної сфери}}$	$J_{IP} \geq 0,3$
12	Витрати і пільги на душу населення ($P_{П}$)	$P_{П} = \frac{\text{Відношення фактичної суми витрат і пільг}}{\text{Сума витрат згідно з чинним законодавством}}$	$J_{П} = 1$
13	Споживання основних продуктів харчування на душу населення ($P_{СП}$)	$P_{СП} = \frac{\text{Фактичне споживання основних продуктів}}{\text{Споживання згідно з установленими нормами}}$	$J_{СП} = 1$
14	Рівень безробіття	$P_B = \frac{\text{Кількість непрацюючого населення у працездатному віці}}{\text{Загальна кількість працездатного населення}}$	$J_B \leq 10 \%$

соціальних процесів за системою показників, аналіз їх динаміки повинні стати дієвим важелем впливу на забезпечення й підвищення темпів зростання результатів трансформаційних процесів у суспільстві. Порівняння темпів зростання економічних характеристик і показників соціального розвитку дозволить обирати й обґрунтовувати умови пропорційності,

збалансованості й узгодженості запланованих управлінських, економічних, технічних та інших заходів соціально-економічного розвитку і виокремлювати найбільш ефективні напрями діяльності та вдосконалювати методи і механізми організації та управління цими процесами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Методика рейтингової оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Київ та Севастополь «Про внесення змін до Порядку проведення комплексної оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Київ та Севастополь» : постанова від 30 лип. 2008 р. № 683 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Україна як соціальна держава: гасло для політичної конкуренції чи шлях до солідаризації суспільства? / О. М. Пишуліна, С. І. Лавриненко, Я. А. Жаліло, Д. С. Покришка – К. : НІСД. – 42 с.
3. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. №254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
4. Соціальні індикатори рівня життя населення / Державний Комітет Статистики України. – К. : 2006. – С.127–128.
5. Соціальна економіка : [навч. посіб.] / [О. О. Беляєв, М. І. Діба, В. І. Кириленко та ін.]. – К. : КНЕУ, 2005. – 196 с.
6. Про затвердження Методики розрахунку рівня економічної безпеки України : наказ Міністерства економіки України № 60 від 02.03.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
7. Комплексна стратегія розвитку міста Дніпродзержинськ на період до 2015 року : рішення Дніпродзержин. міської ради (12 сесія VI скликання) від 30 верес. 2011 р. № 208-12/VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dndz.gov.ua>.
8. Програма соціально-економічного та культурного розвитку міста на 2012 рік : рішення міської ради від 28 груд. 2011 р. № 284-17/VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dndz.gov.ua>.
9. Про затвердження плану реалізації у 2012-2015 рр. пріоритетних напрямів Комплексної стратегії розвитку м. Дніпродзержинськ на період до 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dndz.gov.ua>.
10. Структура виконавчих органів міської ради (виконавчі органи апарату міської ради і самостійні виконавчі органи міської ради) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dndz.gov.ua>.
11. Основні економічні показники м. Дніпродзержинська за підсумками 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dndz.gov.ua>.
12. Про Генеральну схему планування території України : Закон України від 07 лют. 2002 № 3059-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3059-14>.
13. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 берез. 2000 № 1602-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.
14. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
15. Статистичний збірник «Регіони України», 2010 : у 2 ч. / за ред. О. Г. Осауленка, К. : 2011. – Ч. 1. – 368 с.
16. Статистичний збірник «Регіони України», 2009 : у 2 ч. / за ред. О. Г. Осауленка, К. : 2010. – Ч. 1. – 369 с.

Рецензенти: *Івашова Л. М.* – д.держ.упр.;
Івашов М. Ф. – к.е.н.

© Бобровська О. Ю., Шумік І. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 25.10.2012 р.

БОБРОВСЬКА Олена Юрійвна – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри економіки і регіональної економічної політики Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Коло наукових інтересів: державне регулювання соціально-економічного розвитку регіонів.

ШУМІК Ірина Володимирівна – аспірант кафедри економіки і регіональної економічної політики Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Коло наукових інтересів: збалансований розвиток соціальної сфери міст та регіонів.

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ МИТНИМИ РИЗИКАМИ ПРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Процеси глобалізації, інформатизації суспільства прискорюють процес обміну товарами, послугами, технологіями, інформацією, поглиблюють взаємодію суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, що супроводжується високим ступенем невизначеності, конфліктності та зумовленим ними ризиком. Наявність значного кола проблем, пов'язаних зі здійсненням зовнішньоекономічної діяльності, підтверджує необхідність удосконалення державних механізмів управління митними ризиками при реалізації зовнішньоекономічної політики.

Ключові слова: управління митними ризиками, державні механізми управління, зовнішньоекономічна політика.

Процессы глобализации, информатизации общества ускоряют процесс обмена товарами, услугами, технологиями, информацией, углубляют взаимодействие субъектов внешнеэкономической деятельности, что сопровождается высокой степенью неопределенности, конфликтности и обусловленным ими риском. Наличие значительного круга проблем, связанных с осуществлением внешнеэкономической деятельности, подтверждает необходимость совершенствования государственных механизмов управления таможенными рисками при реализации внешнеэкономической политики.

Ключевые слова: управление таможенными рисками, государственные механизмы управления, внешнеэкономическая политика.

Process of globalization, informatization of society accelerated the exchange of goods, services, technology and information, deepen cooperation between economic operators. That is accompanied by a high degree of uncertainty, conflicts and risk. The presence of a significant range of issues related to foreign trade, are confirming the need to improve the state of governance in customs risk of foreign economic policy.

Key words: management of customs risk, mechanisms of state management, foreign economic policy.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Глобалізаційні процеси під впливом тотальної інформатизації суспільства прискорюють процес обміну товарами, послугами, технологіями, інформацією, поглиблюють взаємодію суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. Прагнення бізнес-структур долучитися до світових товарних ринків супроводжується високим ступенем невизначеності, конфліктності та зумовленим ними ризиком. Драматизму ситуації додає намагання українських суб'єктів господарювання підвищити рівень конкурентоздатності у будь-який спосіб. Складність та велика кількість нормативно-правових документів, обмежена кількість достовірної і актуальної інформації у великому інформаційному потоці, інтенсивна міжнародна регуляторна діяльність

формує поле діяльності суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності, на якому кількість ризиків зростає як по горизонталі (конкуренція, розбіжності фактичних інтересів контрагентів), так і по вертикалі (взаємовідносини «держава – суб'єкт господарювання»). Наявність значного кола проблем, пов'язаних зі здійсненням зовнішньоекономічної діяльності, підтверджує необхідність удосконалення державних механізмів управління митними ризиками при реалізації зовнішньоекономічної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми, та виділення невирішених раніше питань. Формування і розвиток системи державного управління у сфері зовнішньоекономічної діяльності відбувається під впливом багатьох різноманітних факторів. Одні з них позитивно впливають на

розвиток економічного потенціалу країни, з іншими пов'язують процеси тінізації економіки, погіршення умов справедливої конкуренції, загрози економічній безпеці суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності і держави. Саме до дослідження факторів, що спричиняють ризики, та механізмів державного управління ними засобами митного регулювання звертались науковці і практики у своїх працях.

В економічній літературі ризик розглядається з погляду можливого матеріального збитку [3; 4], що пов'язаний з реалізацією господарських, організаційних, технічних рішень, з аваріями, стихійними лихами, банкрутством, зменшенням цінності акцій, грошової одиниці тощо, а також з погляду прийняття рішень щодо отримання прибутку. Науковці виділяють два протилежні погляди на природу ризику [3; 4]. По-перше, ризик розуміється як невдача, небезпека матеріальних та фінансових втрат, що можуть статися в результаті реалізації обраного рішення. По-друге, ризик отожднюється з передбачуванним отриманням прибутку. Найбільш загальне визначення ризику дав Ф. Х. Найт, зазначивши, що ризик – це образ дій у неясній, невизначеній ситуації. Тобто, ризик – це ситуативна характеристика діяльності, що може мати невідомий результат і несприятливі наслідки у разі неуспіху. Під ризиком він розумів вимірювану невизначеність.

Ці визначення більшою мірою стосуються поняття «ризик» взагалі. У даній статті варто говорити про ризик як процес прийняття рішень в умовах невизначеності з урахуванням як економічних, так і політичних, моральних, психологічних та інших наслідків, головним чином несприятливих.

Ризик у контексті застосування державних механізмів регулювання зовнішньоекономічної діяльності, зазвичай, пов'язується зі спробою суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності знівелювати дію економічних, політичних, валютних, маркетингових та інших ризиків з отримання прибутку через спробу зменшити або уникнути сплати коштів за митними платежами до державного бюджету.

В загальному розумінні ризик можна визначити як можливість зазнати втрат або небезпеки у разі виникнення несприятливих обставин, неправомірних або навмисних дій суб'єктів економічних відносин. У довідковій літературі ризик визначається як діяльність, пов'язана з подоланням невизначеності в ситуації неминучого вибору, у процесі якої є можливість кількісно і якісно оцінити ймовірність досягнення передбачуваного результату, невдачі і відхилення від мети.

Для трансформаційного періоду України, який характеризується нестабільною економічною та політичною ситуацією, проблема урахування і мінімізації ризиків у зовнішньоекономічній діяльності є надзвичайно актуальною. Останнім часом теоретико-методологічні та прикладні аспекти оцінки та урахування ризику в зовнішньоекономічній діяльності знаходять своє відображення в низці робіт багатьох вчених. Серед них В. Вітлінський, С. Дугіна, Т. Клебанова, Л. Маханець, В. Науменко, П. Пашко, М. Савлук та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Переважна більшість вітчизняних науковців присвятили свої праці питанням загально-політичного ризику та державного боргу, економічного ризику (особливо у банківському секторі) та валютного ризику, розглядалися питання ризику міжнародних інвестиційних проектів та інші. Проте питання ризиків при реалізації державних механізмів управління в процесі митного регулювання як і раніше залишаються гострими і потребують подальшого дослідження.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета дослідження полягає в аналізі державних механізмів управління в процесі реалізації митної політики та пошуку напрямів їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. У процесі укладання зовнішньоторговельних угод експортери та імпортери враховують багато чинників і показників, починаючи з фінансового стану ділового партнера, його позиції на ринку і закінчуючи політичними, економічними та законодавчими умовами його країни. Пильне вивчення контрагента особливо важливе в сучасних умовах, коли стрімкий розвиток світового ринку, постійне удосконалення продукції, що виробляється, спонукають покупців до пошуку нових ділових партнерів, нових постачальників, найбільш привабливих із погляду ціни та якості товару [11]. При оформленні нового торговельного партнерства фірми (підприємства) і банки, які беруть участь у розрахунках, оцінюють насамперед ризики, що можуть виникати у ході такого співробітництва.

Із погляду міжнародної торгівлі, ризик – небезпека втрат із вини іншої сторони або через зміну політичної, економічної чи іншої ситуації в країні партнера. Можливих втрат у зовнішньоекономічній діяльності може зазнати будь-хто з її учасників – експортер, імпортер, обслуговуючий банк або навіть держава. Тому дуже важливо максимально передбачати всі типи ризиків, які виникають у процесі міжнародного товарообміну, та вчасно розробляти заходи, що дають змогу ці ризики мінімізувати або усунути.

З метою мінімізації ризиків у зовнішньоекономічній діяльності Україна приєдналася до ряду міжнародних документів: Конвенції про створення Ради митного співробітництва, Міжнародної конвенції про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства (Найробіська конвенція), Міжнародної конвенції про Гармонізовану систему опису та кодування товарів (Конвенція ГС), Конвенції про тимчасове ввезення (Стамбульська конвенція), Митної конвенції, що стосується контейнерів (Женевська конвенція), Митної конвенції про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП (Конвенція МДП), Міжнародної конвенції про узгодження умов проведення контролю вантажів

на кордонах (Женевська конвенція). Наша країна уклала 60 міжурядових договорів та 141 міжвідомчий договір, 174 з яких чинні й тепер, підписала меморандуми та протоколи про взаємодопомогу та співробітництво [7]. В Україні з 56 країнами світу існують договірні відносини у митній сфері.

Ризики держави, що пов'язані з зовнішньоекономічними операціями суб'єктів господарювання, і ризики суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, що пов'язані з діями державних органів, більше пов'язуються з митною політикою країни.

Участь у міжнародних економічних процесах є значним резервом підвищення ефективності національної економіки та можливість значно просунутись у економічному, науково-технічному, інформаційному, соціальному розвитку тощо. З метою запобігання ризиковим ситуаціям при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності запроваджена і розвивається митна справа.

Саме на митні органи покладено завдання економічного, контрольного та правового характеру, комплексне вирішення яких забезпечує здійснення митної справи. Аналіз сучасного стану митного регулювання в Україні науковцями-практиками [6, с. 33] свідчить про недосконалість методології здійснення митної справи в Україні, неефективність процедур митного контролю, невпорядкованість й суперечливий характер нормативно-правових актів із питань здійснення митної справи. А це вже саме по собі є фактором ризику і для держави, і для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

До компетенції митних органів, відповідно до Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність», входять митне регулювання з питань, пов'язаних із встановленням мит і митних зборів, процедурами митного контролю, організацією діяльності митних органів тощо.

Згідно з положеннями Митного кодексу України «серед основних завдань митних органів є завдання застосування відповідно до закону заходів тарифного та нетарифного регулювання при переміщенні товарів через митний кордон України, здійснення спільно з іншими вповноваженими органами державної влади заходів щодо захисту інтересів споживачів товарів і забезпечення додержання учасниками зовнішньоекономічних зв'язків державних інтересів на зовнішньому ринку [5]. Від досконалості механізму застосування заходів регулювання залежить, буде для суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності це ризиком чи ні.

В умовах хронічного дефіциту бюджету і кволого розвитку національної економіки у державному регулюванні зовнішньоекономічної діяльності [6, с. 33] домінує фінансова функція, встановлено достатньо високий рівень митного обкладення імпортованих товарів (і не з причин розміру ставок митного тарифу) та жорстка система нетарифного регулювання, заходи якої поширюються переважно на імпортовані товари. Фінансовий тиск, який до початку митного оформлення для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності остаточно не визначений, також є ризиком.

Методи тарифного регулювання зовнішньої торгівлі займають одне з центральних місць у системі державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності і є фактором ризику для суб'єкта господарювання. Безумовно, найважливішим і найбільш суперечливим питанням є визначення митної вартості, яке є ключовим положенням процедури декларування та митного оформлення товару, що переміщується через митний кордон України.

Основним завданням Державної митної служби України є знаходження об'єктивної вартості товарів, які завозяться на митну територію України. Виникає суперечлива ситуація: з одного боку, необхідно захищати Державний бюджет України, не дозволяючи занижувати митну вартість, а з іншого – завищення вартості товарів призводить до створення ризикової ситуації для суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності, зниження конкурентоздатності бізнесу та втрати авторитету митних органів.

Механізм визначення митної вартості товарів є уніфікованим у більшості країн, що беруть участь у зовнішній торгівлі, та використовують «Брюссельську» або «ГАТТівську» систему митного оцінювання. Це дає змогу учасникам зовнішньоекономічної діяльності значно полегшити організацію експортно-імпортованих операцій, спростити митне оформлення товарів за рахунок використання подібних методів визначення митної вартості.

Інтеграція України до світової спільноти передбачає трансформацію національної законодавчої бази відповідно до принципів та норм зовнішньоторговельних відносин, затверджених багатосторонніми міжнародними угодами.

Законодавство ЄС із питань митного оцінювання чітко регламентує принципи митного оцінювання, а також зазначає окремі випадки застосування методів визначення митної вартості. З активізацією євроінтеграційних процесів та у зв'язку зі вступом до СОТ митне законодавство України поступово приводиться у відповідність із нормами ЄС і СОТ, але все ж таки залишається багато спірних питань, які потребують більш детального врегулювання.

Планові показники надходження платежів до бюджету від сплати мита з року в рік зростають, хоча ставки мита зменшуються разом зі зменшенням фізичних обсягів імпортованих товарів та зростанням їх ціни. Це вже є фактором ризику.

Подолання невизначеності при встановленні характеристик товару є надзвичайно важливим завданням, адже разом зі зростанням невизначеності підвищується ризик прийняття помилкового рішення. Визначення митної вартості завжди пов'язане з ризиком неправильного прийняття рішення, при цьому певне коло факторів ризику присутнє у кожному з методів визначення митної вартості та зумовлене особливостями застосування обраного методу. Але процедура контролю митної вартості після закінчення операцій митного оформлення товарів або пост-митний аудит може значно зменшити наслідки від неправильно прийнятих

рішень та зменшити тривалість перевірки митної вартості товарів під час митного оформлення. Незважаючи на те, що з 1995 року розпочато роботу з запровадження пост-митного аудиту, дотепер ця форма контролю не набула необхідного розвитку.

Розглянуті основні узагальнені фактори ризику окреслюють поле невизначеності при здійсненні оцінки митної вартості імпортованих в Україну товарів. А сама митна вартість товарів, на базі якої стягуються митні платежі, є дуже складною проблемою, яка пов'язана з загостренням конфлікту інтересів учасників зовнішньоекономічної діяльності та держави в особі співробітників митних органів. Перші прагнуть до зниження митної вартості, що дає їм можливість отримувати додаткові прибутки та цінові переваги над конкурентами, а другі покликані контролювати рівень митної вартості з метою недопущення порушень порядку митного оформлення та для забезпечення повноти стягнення платежів до державного бюджету.

Не менш важливим ризиком у сфері митного регулювання є інформаційний ризик. Головною проблемою щодо неупорядкованості заходів державного регулювання є існування безлічі законодавчих та нормативних актів, їх постійна зміна. Так, наприклад, на початок 2003 року в повсякденній роботі

підприємств та організацій використовувалося близько [6, с. 182]: 600 Законів України; 800 постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України; 150 Указів Президента України; 600 наказів Держмитслужби України; 3000 листів Держмитслужби України (які носять інформаційний та роз'яснювальний характер); більше ніж 550 наказів міністерств та відомств України. До листопада 2011 року кількість наказів Держмитслужби України збільшилась до 875.

До цього слід додати, що митниці також видають накази, які регулюють особливості проведення митного контролю та митного оформлення товарів та предметів у зоні їх діяльності.

Динаміка видання нормативно-інструктивних документів, наприклад Державною митною службою, має хвилюподібний характер (рис. 1) і залежить більше від змін у політичній ситуації, аніж від розвитку зовнішньоекономічних процесів. Сплеск видання нормативних документів свідчить про невідповідність існуючого нормативно-правового забезпечення стану зовнішньоекономічної діяльності, а зменшення кількості документів із митного регламентування свідчать про адаптацію суб'єктів господарювання до застосовуваних правил.

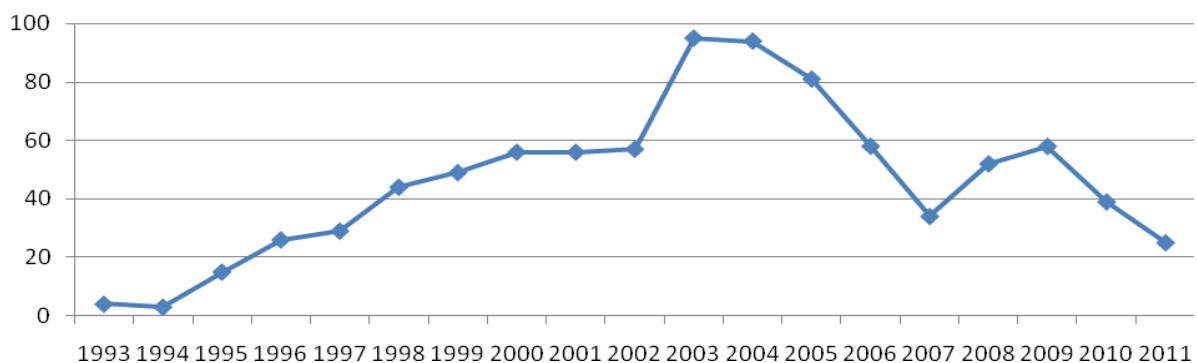


Рис. 1. Динаміка видання нормативно-інструктивних документів ДМСУ, шт. [2]

Інформаційний ризик суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності полягає ще й у тому, що законодавчі та нормативно-правові акти, а також роз'яснювальні документи Держмитслужби України, що використовуються в практичній роботі підприємствами й організаціями України, мають переважно неупорядкований, а іноді й суперечливий характер. Із метою зменшення ризику інформаційної необізнаності суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності з питань нормативно-правового забезпечення ДМСУ був удосконалений сайт, на якому подається інформація щодо змін у законодавчих актах, механізмах митного контролю, митного оформлення, надаються консультації з проблемних питань.

Також для уникнення ризику зриву або затримки зовнішньоекономічної операції внаслідок складної процедури заповнення вантажної митної декларації (ВМД), для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності був розроблений пакет прикладних програм, який підтримує фаховість осіб, що

здійснюють декларування. Складність заповнення ВМД зумовлено, у першу чергу, залежністю порядку заповнення її граф і розділів від митних режимів, у які розміщуються товари й предмети, від особливостей переміщення товарів через митний кордон України, великою кількістю класифікаторів, що використовуються під час заповнення ВМД, та інших факторів, які повинні враховуватися під час декларування. Серед існуючих на ринку України програмних продуктів найпопулярнішим є інформаційно-аналітична програма автоматизованого заповнення ВМД QD Professional. Програма призначена для використання суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності у процесі здійснення експортно-імпорتنих операцій [6, с. 183]: декларантами – при здійсненні декларування товарів, власниками митних ліцензійних складів – при здійсненні операцій з товарами, що розміщуються на такі склади, а також міжнародними перевізниками, юридичними конторами та іншими підприємствами,

що мають відношення до зовнішньоекономічної діяльності.

У програмі QD Professional містяться: необхідна довідкова база, яка складається з митних та інших класифікаторів, що використовуються під час декларування, УКТЗЕД; база даних законодавчих і нормативно-правових актів, якими регулюється зовнішньоекономічна діяльність в Україні. Використання цієї програми дає можливість декларанту заповнювати ВМД на товари, розміщені в будь-який митний режим, і формувати її електронну копію для подання митному органу [6, с. 183].

Узагальнюючи викладене, зазначимо, що основними ризиками, пов'язаними з митним регулюванням, залишаються проблеми досконалого володіння знаннями законодавства України з питань зовнішньоекономічної діяльності, систематизації вимог державного регулювання, знання правил декларування та митного оформлення товарів, урахування численних факторів, що впливають на переміщення товарів через митний кордон України. Основними ризиками, що виникають при переміщенні товарів та предметів через митний кордон України, залишаються ризики митно-тарифного та нетарифного регулювання, ризики декларування, митного оформлення, інформаційний ризик.

Проблемними моментами, що збільшують митні ризики, є використання державними органами [6, с. 36] комплексу невпорядкованих, суперечливих законодавчих та нормативно-правових актів із питань державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, неузгодженість дій державних органів при здійсненні контролю за зовнішньоекономічними операціями суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, посилення фіскальної функції державних органів тощо.

Зменшення негативного впливу факторів невизначеності і суперечності було досягнуто шляхом застосування профілів ризику. Методологія визначення профілів ризику базується на нормативно-правових актах [8; 9; 10], що визначають особливості дій посадових осіб митних органів, які здійснюють митний контроль та митне оформлення товарів із застосуванням вантажної митної декларації в умовах функціонування автоматизованої системи аналізу та управління ризиками, що імплементована до програмно-інформаційного комплексу «Інспектор-2006». Це, у свою чергу, забезпечує прискорення митних формальностей і спрощення митних процедур, підвищення ефективності митного контролю на основі системи аналізу та управління ризиками.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бережнюк І. Г. Митне регулювання України : національні та міжнародні аспекти : [монографія] / І. Г. Бережнюк. – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2009. – 543 с.
2. Документи видавника (Державна митна служба України) Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/main/o52>.
3. Дугіна С. І. Суть ризику /Маркетингова цінова політика : [навч. посібник.] / С. І. Дугіна. – К. : КНЕУ, 2005. – 393 с.
4. Кравчук О. М. Фінансова діяльність суб'єктів [Електронний ресурс] / О. М. Кравчук, В. П. Левчук. – Режим доступу : http://ebooktime.net/book_36_glava_68_10.2.

У рамках реалізації одного з напрямків реформування митної системи України «Обличчям до людей» почався процес запровадження багато-функціональної комплексної системи «Електронна митниця». Цей напрямок є одним із найважливіших кроків з переходу на якісно новий рівень інформаційних технологій, котрий неможливо здійснити без переходу до електронного документообігу.

Актуальними завданнями сьогодні на шляху впровадження процедури електронного декларування є відмова від необхідності сканування дозвільних документів та запровадження обміну уніфікованими електронними дозвільними документами з міністерствами та відомствами, а також налагодження інформаційної взаємодії із підприємствами, що є потенційно зацікавленими в застосуванні процедури електронного декларування.

Практика застосування систем управління ризиками митними службами країн-членів Всесвітньої митної організації [1, с. 249-250; 1, с. 288, с. 267-268] доводить її ефективність. Тому, зважаючи на досвід інших країн, набуває актуальності більш детальне вивчення теоретичних аспектів управління ризиками в митній справі України з метою їх удосконалення.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Перед митною службою України стоїть завдання сприяння розвитку зовнішньої торгівлі шляхом спрощення митних процедур, забезпечення вибіркової митного контролю шляхом застосування новітніх інформаційних технологій, а також здійснення жорсткого митного контролю за міжнародним переміщенням товарів, транспортних засобів та фізичних осіб, з якими пов'язаний найбільший ризик. Тому впровадження інновацій у митній справі на основі найсучасніших інформаційних технологій відкривають перспективи для проведення стратегічних реформ у митній службі і зовнішньоекономічній діяльності України, які переведуть державне управління у галузі митної політики на якісно новий рівень.

Питання, порушені у статті, є надзвичайно актуальними і потребують подальших усебічних наукових досліджень, зокрема, щодо організаційних аспектів та нормативно-правової регламентації інформаційної взаємодії органів державної влади в процесі вирішення проблем державної регуляторної політики у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

5. Митний кодекс України від 11.07.2002 р. № 92–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002.
6. Науменко В. Мінімізація ризиків при митному оформленні : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / В. Науменко. – К. : ЗАТ «Август», 2003. – 224с.
7. Перелік міжнародних договорів України з питань співробітництва у митній сфері / Нормативно-правові засади діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/article?art_id=1817134&cat_id=1342742.
8. Порядок застосування автоматизованої системи аналізу та управління ризиками під час митного контролю та митного оформлення товарів із застосуванням вантажної митної декларації : затверджене наказом Державної митної служби України від 30.03.2007 р. № 275.
9. Про затвердження Концепції створення, впровадження і розвитку системи аналізу та керування ризиками та Положення про систему аналізу й селекції факторів ризику при визначенні окремих форм митного контролю : наказ Держмитслужби України від 27.05.2005 р. № 435.
10. Про затвердження Порядку розроблення профілів ризику, Порядку взаємодії структурних підрозділів Держмитслужби України, митних органів із Департаментом аналізу ризиків та аудиту при підготовці та опрацюванні пропозицій щодо розроблення профілів ризику та Положення про Експертну комісію із застосування системи аналізу та управління ризиками : Наказ Держмитслужби України від 16.08.2006 р. № 694.
11. Савлук М. І. Ризики у зовнішньоекономічній діяльності, способи їх усунення [Електронний ресурс] / М. І. Савлук. – Режим доступу : <http://ecolib.com.ua/article.php?book=34&article=4165>.

Рецензенти: **Корецький М. Х.** – д.держ.упр.;
Івашова Л. М. – д.держ.упр.

© Борисенко О. П., 2012

Дата надходження статті до редколегії 12.10.2012 р.

БОРИСЕНКО Ольга Петрівна – кандидат економічних наук, доцент, докторант, кафедра управління національним господарством Національної академії державного управління при Президентові України.

Коло наукових інтересів: формування зовнішньоекономічної політики України, удосконалення механізмів державного регулювання у сфері зовнішньоекономічної діяльності, розвиток європейської інтеграції, проблеми митної політики та митної справи.

ДО ПРОБЛЕМИ ЗМІЦНЕННЯ РЕСУРСНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто питання важливості створення стабільної ресурсної бази місцевих бюджетів для ефективного виконання органами місцевого самоврядування закріплених за ними функцій. Висвітлена роль власних надходжень місцевих бюджетів у формуванні фінансової стабільності регіону, у тому числі за рахунок системи місцевих податків і зборів. Визначено резерви зростання власних надходжень до місцевих бюджетів.

Ключові слова: місцеві бюджети, органи місцевого самоврядування, ресурсна база, власні надходження, місцеві податки і збори.

В статье рассмотрен вопрос важности создания стабильной ресурсной базы местных бюджетов для эффективного выполнения органами местного самоуправления возложенных на них функций. Освещена роль собственных поступлений местных бюджетов в формировании финансовой стабильности региона, в том числе за счет системы местных налогов и сборов. Определены резервы роста собственных поступлений в местные бюджеты.

Ключевые слова: местные бюджеты, органы местного самоуправления, ресурсная база, собственные поступления, местные налоги и сборы.

In the article the question of importance of creation of stable resource base of local budgets is considered for effective implementation by the organs of local self-government of the functions laid on them. Lighted up role of own receipts of local budgets in forming of financial stability of region, in a that number due to the system of community charges and collections. Certainly backlogs of growth of own receipts to the local budgets.

Key words: local budgets, organs of local self-government, resource base, own receipts, community charges and collections.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Досягнення будь-якою державою головної мети – стійкого економічного зростання та забезпечення рівня соціальної справедливості – можливе лише за умови формування в країні ефективної бюджетно-податкової політики, створення надійної фінансової бази, забезпечення стабільного, вчасного та повного надходження платежів до бюджетів усіх рівнів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Питання ефективного оподаткування, управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів досить широко висвітлювалися в працях таких вчених, як В. Андрущенко, В. Базилевич, О. Василик, В. Зайчикова, А. Дегтяр, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Лопушинський, І. Луніна, В. Мамонова, В. Опарін, К. Павлюк, Ю. Пасічник, Д. Полозенко, І. Розпутенко, С. Слухай, Л. Тарангул та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Проте, дохідна база місцевого

самоврядування в Україні досі не відповідає потребам суспільства та потребам громади відповідної території. Функціонування місцевого самоврядування не спрямовано на реалізацію його основного призначення – створення сприятливого життєвого середовища та надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних публічних послуг.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Для вирішення найважливішого завдання держави – досягнення фінансової стабільності країни та її регіонів – необхідно визначити резерви зростання власних надходжень до місцевих бюджетів та можливості збільшення податкового потенціалу кожного з регіонів. Підвищення ролі місцевих податків і зборів та збільшення частки доходів за їх рахунок є одним із головних напрямків зміцнення місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначає, що місцеві бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення

населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб [3]. Практика засвідчила, що вирішальне значення для забезпечення матеріальної і фінансової основи органів місцевої влади та місцевого самоврядування в більшості випадків мають доходи місцевих бюджетів, а об'єкти комунальної власності в основному є не прибутковими організаціями.

Із метою забезпечення фінансовими ресурсами місцевих органів влади протягом 2010-2011 років у державі проведена бюджетно-податкова реформа, яка привела до змін у системі регулювання функціонування місцевих бюджетів. Ухвалення нової редакції Бюджетного кодексу України, Податкового кодексу України та окремих постанов сприяло зміцненню підґрунтя для ефективного виконання органами місцевого самоврядування закріплених за ним функцій.

Саме доходи, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, так звані власні доходи, мають бути стабільною основою фінансової бази місцевих бюджетів, у тому числі бюджетів органів місцевого самоврядування. Оскільки вони територіально локалізовані, безпосередньо залежать від діяльності місцевої влади і спрямовуються на фінансування власних повноважень місцевого самоврядування.

У новому Бюджетному кодексі України розширено перелік власних доходів місцевих бюджетів. Крім чинних раніше (зокрема, плати за землю, що стала зараховуватися повним обсягом до бюджетів місцевого самоврядування), до цього «кошика» включено: збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності (як складові місцевих податків); плату за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; плату за користування надрами в цілях, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин; збір за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; збір за спеціальне використання лісових ресурсів; а також передані з першого кошика штрафні санкції, адміністративні штрафи та інші надходження [6, с. 303-307].

Проте, незважаючи на зростання в місцевих бюджетах України обсягу доходів «другого кошика» на 37,9 % (до 3,2 млрд грн), таке збільшення відбулося в основному (на 78,5 %) за рахунок збільшення обсягів плати за землю, а вплив інших нових надходжень є незначним [13]. Так, наприклад, по Херсонській області доходи, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, за 2011 рік зросли на 62 % порівняно з 2010 роком, у тому числі за рахунок збільшення надходжень від плати за землю – на 25 % [12].

Узагалі, обсяг доходів «другого кошика» в загальному фонді місцевих бюджетів Херсонської області у 2011 році склав 20 %, у тому числі в доходах обласного бюджету він займав лише 1,7 % (2010 року складав лише 0,7 %) [11]. Збільшення питомої ваги доходів «другого кошика» в надходженнях обласного бюджету відбулося за рахунок надходжень відрахувань від фіксованого податку на доходи фізичних осіб від зайняття підприєм-

ницькою діяльністю (який скасовано з 1 січня 2012 року та замінено на єдиний податок).

Зазначимо, що в структурі плати за землю динамічно зростає обсяг орендної плати (на протипагу земельному податку) і відповідно його частка. Співвідношення орендної плати та земельного податку за 2011 рік становило 69,8 % до 30,2 % (у 2006 році співвідношення було 47,9 % до 52,1 %) [13]. Наприклад, по Херсонській області таке співвідношення склало 74 % до 26 %. Слід зазначити, що 2011 року питома вага плати за землею в «другому кошику» місцевих бюджетів області становила 73,2 %, тоді як 2010 року – 58,2 % [12]. Це відбулося, як вже вище зазначалося, у зв'язку з повною передачею названого податку до доходів «другого кошика» органів місцевого самоврядування.

Експерти очікують, що в зв'язку із запровадженням ринку землі вигідніше стане орендувати, а не купувати землю, що має призвести до ще більшого зростання обсягів орендної плати і відповідно – плати за землю в доходах місцевих бюджетів [12].

Певний вплив на фінансову забезпеченість місцевих бюджетів, передусім бюджетів місцевого самоврядування, справила і податкова реформа. Зокрема, Податковим кодексом України відчутно реформовано систему місцевих податків – скасовано 12 місцевих податків та зборів [2]. Із 2 податків і 12 зборів виключено економічно недоцільні та замінено їх, а саме: передано загальнодержавний податок – єдиний податок; уведено податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір [7, с. 47].

Слід зазначити, що частина місцевих податків і зборів зараховується до спеціального фонду місцевих бюджетів: єдиний податок, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки та збір за провадження торговельної діяльності нафтопродуктами, скрапленим та стиснутим газом на стаціонарних, малогабаритних і пересувних автозаправних станціях, заправних пунктах (який належить до одного з видів збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності).

Установлення п'яти місцевих податків і зборів замість чотирнадцяти призвело до зменшення витрат на адміністрування, які перевищували надходження від сплати деяких із податків.

Причому місцеві ради обов'язково на території поширення її повноважень установлюють податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок та збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності. Запровадження інших податків є виключно правом місцевих рад, тобто є факультативними.

Так, сільські, селищні та міські ради в межах своїх повноважень ухвалюють рішення про встановлення місцевих податків і зборів, у яких визначається об'єкт оподаткування, платник податків і зборів, розмір ставок, податковий період та інші

елементи, визначені Податковим кодексом України. Ухвалення рішення про встановлення місцевих податків і зборів офіційно оприлюднюється відповідним органом місцевого самоврядування до 15 липня року, що передує бюджетному періоду, у якому планується застосування встановлених місцевих податків та зборів або змін (плановий період). В іншому разі норми відповідних рішень застосовуються не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим періодом.

У разі, якщо місцева рада не ухвалила вищезазначене рішення, що є обов'язковим згідно з нормами Податкового кодексу України, такі податки та збори справляються, виходячи з норм кодексу із застосуванням мінімальної ставки місцевих податків та зборів. Відповідно до Податкового кодексу України рішення про встановлення місцевих податків і зборів щороку затверджується та опубліковується [2].

Беручи до уваги, що встановлення розміру ставок плати за місцеві податки і збори покладено на органи місцевого самоврядування, то вони мають реальні можливості впливати на обсяг надходжень зазначених податків до відповідних бюджетів.

Надходження від місцевих податків і зборів за 2011 рік складають 2,9 % дохідної частини місцевих бюджетів України, тоді як у країнах Європейського Союзу їх частка сягає 5-30 % (головним чином завдяки податку на нерухомість). Водночас слід зазначити, що частка місцевих податків і зборів за 2011 рік зросла на 1,9 %, що в основному пов'язано з зарахуванням до їх складу єдиного податку [4, с. 68-88].

Зокрема, в доходах місцевих бюджетів Херсонської області місцеві податки та збори становлять 4,5 %, у тому числі в загальному фонді – 1 % та в спеціальному фонді – 3,6 % (за рахунок єдиного податку) [12].

Слід вказати на те, що скасування комунального податку, ринкового збору та податку з реклами відчутно вдарило по доходах бюджетів місцевого самоврядування. Ці податки складали до 90 % у структурі податків та зборів органів місцевого самоврядування.

Проте бюджети органів місцевого самоврядування отримали додатковий ресурс у вигляді єдиного податку та податку на нерухоме майно, надходження від якого було заплановано ввести в дію з 1 липня 2012 року, що, за прогнозами експертів Асоціації міст України, становитимуть до 170 млн грн [10, с. 14-16] (для Херсонської області – 3,5 млн грн). Сьогодні терміни запровадження податку на нерухомість переносяться ще на півроку (що, у свою чергу, призведе до неотримання місцевими бюджетами у 2012 році відповідних сум надходжень). Таким чином, податок планується ввести з 1 січня 2013 року. Це пояснюється тим, що уряд подав до парламенту законопроект про перегляд концепції податку на нерухомість: обкладати не житлову площу, а загальну.

У свою чергу, надходження від цих податків, відповідно до статті 71 Бюджетного кодексу

України, спрямовуються до бюджету розвитку спеціального фонду місцевих бюджетів [1].

Як свідчать звітні дані за 2011 рік, обсяг надходжень до місцевих бюджетів України від єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва збільшився на 4,9 % [4, с. 34-36]. Питома вага єдиного податку в надходженнях від місцевих податків і зборів, зокрема Херсонської області, за 2011 рік складає 78,5 % [12]. Крім того, за рахунок введення в дію з 1 січня 2012 року нових ставок оподаткування очікується зростання цих надходжень. Єдиний податок є найвагомішим серед місцевих податків і зборів.

Плата за паркування автомобілів є одним із найбільш важливих джерел наповнення місцевих бюджетів у країнах з усталеними традиціями місцевого самоврядування. Натомість в Україні протягом останніх років мала місце дещо інша ситуація: надходження збору за припаркування автотранспорту склали тільки близько 3 % від загального обсягу місцевих податків і зборів [5]. У Херсонській області ці надходження 2011 року становили 3,5 % [12].

Поліпшення механізму його справляння в Податковому кодексі України, збільшення кількості транспортних засобів, розширення мережі платних зон паркування та поліпшення якості наданих сервісних послуг безумовно сприятимуть зростанню темпів надходження цього збору. Проте сьогодні місцеві бюджети несуть втрати через нерегульованість питання, що виникло внаслідок упровадження приборів фіксації в'їзду автотранспорту на парковку, які практично відсутні в комунальних структурах у виконавчих органах місцевого самоврядування.

Ще одним важливим моментом податкових реформ, упроваджених Податковим кодексом України, стало встановлення ставок для фізичних осіб у відсотках до мінімальної заробітної плати, які є своєрідним автоматичним компенсатором місцевим бюджетам втрат, понесених від інфляційних процесів унаслідок щорічного перегляду державних соціальних стандартів у Законі України про Державний бюджет на відповідний рік, оскільки відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України від 20 травня 1993 року № 56-93 «Про місцеві податки та збори» ставки багатьох місцевих податків і зборів встановлювалися залежно від неоподаткованого мінімуму доходів громадян, який становив 17 грн, незважаючи на щорічну інфляцію [9].

Завдяки розширенню переліку джерел доходів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, очікується, що 2012 року їх обсяг складе 14,8 млрд грн або 18 % від загального обсягу доходів місцевих бюджетів України [10, с. 31] (у проектних показниках місцевих бюджетів Херсонської області обсяг цих надходжень складає 16,5 %) [8]. До проведення Бюджетної реформи в 2010 році обсяг другого кошика, складав 10,1 млрд грн, а його частка в доходах – 15,4 % [10, с. 31].

Проте обласний бюджет та районні бюджети з січня 2012 року втратили доходи «другого кошика» через скасування фіксованого податку на доходи

фізичних осіб. Так, по Херсонській області втрати становили 1415,0 млн грн, у тому числі по обласному бюджету – 885,0 тис. грн.

Наведене свідчить про те, що завдяки проведеним змінам вдалося дещо зміцнити фінансову спроможність місцевих бюджетів, посиливши їх ресурсну базу, хоча цих кроків виявилось недостатньо для того, щоб забезпечити місцеві бюджети необхідними коштами для виконання власних повноважень.

Слід зазначити, що незважаючи на проведення низки змін в бюджетно-податковому законодавстві, процес бюджетної децентралізації просувається досить повільно, і в ході бюджетної реформи в цьому напрямку зроблено незначний прогрес. Так, зміни в законодавстві дозволяють дещо збільшити обсяги надходжень до місцевих бюджетів, проте слід зазначити, що передані місцевим бюджетам джерела доходів не є достатніми для фінансування навіть поточних видатків.

Також слід акцентувати увагу на тому, що територіальні громади не можуть розпоряджатися додатковими фінансовими ресурсами на власний розсуд, оскільки до місцевих бюджетів передані додаткові витрати, які раніше здійснювалися на центральному рівні. Незначні кошти, що є в розпорядженні місцевих бюджетів, не дають можливості забезпечити достатнє фінансування для підтримки та розвитку місцевої інфраструктури, а чинний механізм формування та виконання місцевих бюджетів не стимулює органи місцевого самоврядування до економічного розвитку своїх територій та ефективного розвитку соціальної інфраструктури населених пунктів.

Крім того, у сфері управління фінансовими ресурсами органами місцевого самоврядування існує низка таких проблем, як невміння місцевої влади реалізовувати прихований податковий потенціал відповідної території, ефективно управляти економічною діяльністю на місцях та непрозорість в адмініструванні окремих податків.

Також унаслідок значного обсягу тіньової діяльності та зайнятості поза увагою фіскальних органів влади залишаються персональні доходи громадян, підприємницька діяльність незареєстрованих суб'єктів господарювання малого та середнього бізнесу, що призводить до втрат місцевого бюджету від недоотриманого податку на доходи фізичних осіб, збору за запровадження окремих видів підприємницької діяльності, плати за землю та єдиного податку; невикористання туристичного потенціалу, що знаходиться у тіньовому секторі економіки, – туристичного збору.

Уважаємо, що шляхами поліпшення стану із наповненням дохідної частини місцевих бюджетів можуть бути такі.

Насамперед, це стосується ефективного використання земельних ресурсів, оскільки плата за землю є другим за обсягом джерелом формування місцевих бюджетів, а в сільських бюджетах – це основне за своєю вагою джерело доходів. Місцеві бюджети втрачають фінансовий ресурс через установа-

занижених ставок орендної плати за землі сільськогосподарського і несільськогосподарського призначення, використання земельних ділянок без оформлення документів, несвоєчасного оновлення нормативної грошової оцінки земель.

Як свідчать звітні дані про виконання місцевих бюджетів Херсонської області, місцеві бюджети постійно зазнають значних втрат унаслідок надання загальнодержавних пільг та пільг, наданих місцевими органами влади. Велика кількість пільг із оподаткування в регіоні (крім того, як правило, вони недостатньо обґрунтовані) є причиною недонадходження до місцевого бюджету значних бюджетних коштів, що, у свою чергу, позначається на рівні надання соціальних послуг населенню.

Наприклад, до місцевих бюджетів Херсонської області за 2011 рік надійшло 156,1 млн грн плати за землю та орендної плати, втрати бюджету внаслідок надання пільг, згідно з чинним законодавством, становили – 77,6 млн грн, або майже 50 % від загальної суми надходжень. Тобто надходження могли б складати 233,7 млн грн проти 156,1 млн грн [12].

Зазначимо, що вимагати повної ліквідації всіх податкових пільг неможливо, та й не потрібно. Проте наголосити на чіткому, повному й детальному регулюванні процедури їх надання, на встановленні вичерпного переліку суб'єктів оподаткування, яким можуть надаватися пільги, на наш погляд, слід. Уважаємо за необхідне переглянути перелік пільговиків для того, щоб зменшити втрати, що несуть місцеві бюджети. До того ж необхідно посилити контроль за наданням пільг платникам податків.

Крім того, досить поширеними проблемами місцевих органів влади в частині землекористування та проведення розрахунків із бюджетом у частині плати за землю є такі:

- використання суб'єктами господарювання земельних ділянок без оформлення правовстановлювальних документів (договорів оренди). Процес укладання договорів на оренду земель затягується, унаслідок чого до бюджету сплачуються мінімальні суми розміру земельного податку або користування здійснюється без сплати цього податку;

- невідповідність розміру орендної плати в договорах оренди земель державної та комунальної власності вимогам чинного законодавства, у тому числі орендна плата сплачується в розмірі, меншому ніж мінімальний, на підставі договорів, що втратили чинність кілька років тому;

- відсутність сплати податку на землю у зв'язку з наданням земельних ділянок підприємствам, що знаходяться в стані провадження справ про банкрутство;

- продовження користування земельною ділянкою землекористувачем на підставі договору, що втратив чинність або договору, який потребує пролонгації;

- низький рівень інвентаризації земель, що ускладнює забезпечення податковими органами повноти обліку суб'єктів та об'єктів оподаткування;

– застаріла грошова оцінка земель у значній частині районних центрів та селищ міського типу (понад 10 років).

Наприклад, відповідно до статті 18 Закону України «Про оцінку земель» перегляд грошової оцінки земель населених пунктів має проводитися не рідше одного разу на 5-7 років. Порівняльний аналіз базової вартості земельної ділянки в межах населених пунктів Херсонської області, де оцінка не оновлювалася тривалий час, свідчить про те, що вона є нижчою у 2-3 рази за базову вартість в аналогічних населених пунктах, де її проведено останніми роками. Так, усього по області за рахунок оновлення нормативної грошової оцінки додаткові надходження плати за землю можуть скласти не менше 3 млн грн щороку.

Унаслідок названих правопорушень місцеві бюджети також несуть значні втрати.

Таким чином, вищевказане призводить до недовикористання наявних можливостей оподаткування місцевими органами влади.

У свою чергу, передача всього обсягу надходжень від плати за землю до бюджетів місцевого самоврядування сприяє зміцненню фінансової основи місцевого самоврядування, оскільки плата за землю є другим за обсягом бюджетоутворювальним податком місцевих бюджетів і складає 15 % усіх їх надходжень.

Крім того, одним із резервів збільшення доходів місцевих бюджетів може стати розроблення органами місцевого самоврядування кар'єрів, у результаті чого збільшаться надходження до відповідних бюджетів плати за користування надрами місцевого значення. Згідно зі статтею 69 Бюджетного кодексу України, ці платежі зараховуються до «другого кошика» бюджетів місцевого самоврядування за місцезнаходженням або місцем розташування [2]. Для бюджетів сільських та селищних рад такі надходження будуть досить значним фінансовим ресурсом.

Наприклад, у загальному фонді бюджету окремих селищних та сільських рад Херсонської області надходження плати за користування надрами складають 70-90 %. Тобто, при реалізації інвестиційних проектів із розробки кар'єрів на території місцевих рад їх бюджет збільшиться в декілька разів.

Щодо стягнення туристичного збору, то рішенням місцевої ради має бути визначено повний перелік податкових агентів, які передбачені Податковим кодексом України. Також місцеві ради разом із квартирно-посередницькими організаціями мають визначити перелік приватних осіб, які приймають на поселення приїжджих, кількість койко-місць по кожному з них та розрахувати середній рівень цін за проживання.

Від стану наповнення місцевих бюджетів залежить повнота та своєчасність проведення видатків. Залучення коштів повним обсягом та додаткових джерел доходів до бюджету дасть можливість спрямовувати кошти на вирішення внутрішніх проблем регіонів та адміністративно-територіальних

єдиниць на реалізацію місцевих програм, пов'язаних із соціально-економічним розвитком територій, та спрямовувати кошти на розвиток соціально-культурної сфери.

Зазначені заходи дозволять реалізувати ідеї зміцнення фінансової основи регіонального розвитку, реально розширити повноваження органів місцевого самоврядування при вирішенні нагальних проблем місцевого розвитку, підвищать прогнозованість розвитку громад та регіонів, сприятимуть забезпеченню їх соціальної орієнтованості та спрямованості.

Висновки з даного дослідження. Подальше вдосконалення системи формування місцевих бюджетів має проходити за такими напрямками, як збільшення частки і обсягу власних надходжень місцевих бюджетів, мобілізація джерел надходжень та використання економічно вигідних і оновлених способів оподаткування. Уважаємо, що вищевказані напрямки можна реалізувати шляхом:

- застосування гнучких ставок до податків і зборів, що надходять до місцевих бюджетів;

- віднесення плати за землю до місцевих податків, надання можливості органам місцевого самоврядування регулювати ставки;

- установа розміру земельного податку для землекористувачів, які відповідно до статті 92 Земельного кодексу України не мають права на постійне користування земельними ділянками, у розмірі орендної плати за землю;

- збільшення надходжень від туристичного збору шляхом спрощення процедури оподаткування, запровадження ставок залежно від обороту (виручки) за надання послуг з тимчасового проживання, запровадження органами місцевого самоврядування базового рівня туристичного збору на всіх наявних об'єктах оподаткування, здійснення контролю органами місцевого самоврядування відповідних об'єктів із метою повного використання потенційних фіскальних ресурсів;

- використання органами місцевого самоврядування резервів від збору за місця для паркування транспортних засобів шляхом контролю за наявністю договорів оренди на землю під парковки, меж і розміток парковок, пристроїв фіксації в'їзду автотранспорту на парковку (паркоматів).

Крім того, вважаємо за необхідне врегулювати питання забезпечення компенсації втрат доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, унаслідок надання державою податкових пільг, зокрема зі сплати податку на землю.

Перспективи подальших розвідок. Реформування системи державних і місцевих фінансів повинно забезпечити сталий розвиток регіонів на тлі соціально-економічних перетворень країни.

В Україні і досі залишаються невирішеними системні проблеми, які супроводжують реформування бюджетно-податкової сфери і впливають на стабільний розвиток регіонів. Питання зміцнення власної дохідної бази місцевих бюджетів та реформування місцевих фінансів потребують подальших досліджень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 липня 2010 року № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
2. Податковий кодекс України : Закон України від 02 грудня 2010 року № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.
4. Бюджетний моніторинг : аналіз виконання бюджету за 2011 рік / [І. Ф. Щербина, А. Ю. Рудик, В. В. Зубенко, І. В. Самчинська та ін]. – К. : 2011. – 96 с.
5. Звіт про виконання Державного бюджету України станом на 1 січня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>.
6. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / кол. авторів [заг. редакція, передмова Ф. О. Ярошенка]. – К. : Зовнішня торгівля ; УДУФМТ, 2010. – 592 с.
7. Науково-практичний коментар до Податкового кодексу України : у 3 т. / кол. авторів [заг. редакція М. Я. Азарова]. – К. : Міністерство фінансів України, Національний університет ДПС України, 2010. – 2389 с.
8. Про основні положення проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oda.kherson.ua/uk/frontend/page/21/byudzheth>.
9. Про місцеві податки та збори : Декрет Кабінету Міністрів України від 20 травня 1993 року № 56-93 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
10. Реформи системи державних фінансів України : перші результати та подальші перспективи. – К. : НІСД, 2011. – 50 с.
11. Річний фінансовий звіт про виконання місцевих бюджетів Херсонської області за 2010 рік // Головне управління державного казначейства України в Херсонській області. – Херсон, 2011.
12. Річний фінансовий звіт про виконання місцевих бюджетів Херсонської області за 2011 рік // Головне управління державної казначейської служби України в Херсонській області. – Херсон, 2012.
13. Шевченко О. Зміни бюджетно-податкового регулювання регіонального розвитку : перші підсумки. Аналітична записка [Електронний ресурс] / О. Шевченко. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/647>.

Рецензенти: **Івашова Л. М.** – д.держ.упр.;
Івашов М. Ф. – к.е.н.

© Казюк Я. М., 2012

Дата надходження статті до редколегії 13.10.2012 р.

КАЗЮК Яніна Мирославівна – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

Коло наукових інтересів: державне регулювання міжбюджетних відносин.

ІНСТРУМЕНТАРІЙ АКТИВІЗАЦІЇ РЕСУРСНО-ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ

Визначено головні цілі сучасної інноваційної політики країни та її регіонів. Сформовано модель інноваційного розвитку, яка включає важелі та механізми прискорення науково-технічного прогресу. Визначено пріоритетні напрями інноваційного розвитку.

Ключові слова: глобалізація, інноваційна політика, інструмент активізації, механізм, пріоритетні напрями.

Определены цели современной инновационной политики страны и ее регионов. Сформирована модель инновационного развития, которая включает рычаги и механизмы ускорения научно-технического прогресса. Определены приоритетные направления инновационного развития.

Ключевые слова: глобализация, инновационная политика, инструмент активизации, механизм, приоритетные направления.

The main goals of the modern innovation policy of the country and its regions are considered. The model of innovation development, which includes levers and mechanisms for accelerating scientific and technological progress is formed. The priorities directions of the innovation development is distinguished.

Key words: globalization, innovation policy, tool of the activation, mechanism, priority areas.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Економічна доцільність інноваційної моделі економічного розвитку базується на сукупності прогресивних, якісно нових змін, котрі в умовах обмеженості ресурсів та високої витратності виробництва позитивно позначаються на розвитку економіки з урахуванням глобальних змін на міжнародному ринку. Реалізація стратегії регіонального розвитку на основі інноваційної діяльності складає невід'ємну частину цілісної соціально-економічної системи ринкової економіки і розглядається в контексті її загального реформування в напрямі формування інвестиційно-інноваційної моделі господарювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Як економічну категорію інновації систематизовано і представлено: як процес (Б. Твіст, Т. Братан, В. Раппопорт, Б. Санто, С. В. Валдайцев та ін.); як систему (М. І. Лапін, Й. Шумпетер); як зміну (Ф. Валента, Ю. В. Яковець та ін.); як результат (А. Левінсон, С. Д. Бешелев, Ф. Г. Гуревич, Р. А. Фатхутдінов, Е. О. Уткін та ін.)

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Дослідження інноваційної проблематики знайшло своє відображення в багатьох науках. Так, лінгвісти вбачають у понятті «інновація»

зміну, оновлення, новизну, нововведення; філософи акцентують увагу на отриманні нових знань і вирішенні протиріч; психологічне тлумачення зосереджується на конфліктах, способах їх вирішення, синергетичних ефектах, яких досягають інноватори; разом із тим технічне розуміння представлено технологічною проблемою змін принципово нових технологій.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Постановка завдання:

- визначити головні цілі сучасної інноваційної політики країни та її регіонів;
- сформувати модель інноваційного розвитку, яка включає важелі та механізми прискорення науково-технічного прогресу;
- визначити пріоритетні напрями інноваційного розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Головною перевагою інноваційної діяльності є орієнтація на творчі здібності людей, їхній інтелект, на вкладання капіталу в підвищення творчого потенціалу людської особистості.

У числі вчених, які збагачували теорію інновацій, по праву стоїть ім'я видатного українського вченого М. І. Туган-Барановського, який пов'язав фази циклів саме з потребою в оновленні засобів виробництва. Зокрема, йому належить твердження, що висхідна фаза капіталістичного циклу характеризується посиленням попиту на засоби

виробництва, а спадна – послабленням попиту на них [6, с. 3]. Грунтовні концепції інноваційної економічної теорії були розроблені зарубіжними вченими, зокрема Й. Шумпетер, В. Зомбар, В. Мічерліх стверджували, що підприємств-новатор – головний носій науково-технічного прогресу – використовував інновацію як засіб отримання більш високого прибутку.

Розвиток сучасної теорії інноваційної діяльності прийнято розподіляти на п'ять етапів: класична теорія інновацій; теорія довгих хвиль М. Кондратьєва; неокласичні («постшумпетерівські») теорії; теорія прискорення; соціально-психологічна теорія. Теорія довгих хвиль М. Кондратьєва доводить існування стадій економічного піднесення і занепаду (криз) з інтервалом в 40-60 років, що пов'язані з вагомими винаходами, зміною технологічної парадигми. Представники постшумпетерівської теорії інновації поділяли нововведення на такі, що забезпечують створення нових галузей промисловості, а також такі, що спрямовані на удосконалення виробничого апарату діючих виробництв [2, с. 51]. Цікавою з огляду пріоритетності людських відносин в управлінні інноваційною діяльністю є соціально-психологічна теорія. Переваги її полягають у визначенні ступеню першочерговості ролі особистості, поведінки, рівня освіти, аналізу соціально-психологічних та організаційно-соціологічних факторів.

Не можна не погодитися із думкою О. В. Механік, що «інновації – це особливий феномен у формі кінцевого результату науково-дослідних робіт, впроваджений у суспільну практику, який у результаті поєднання, інтеграції, злиття окремих його частин в єдиній системі господарювання, за рахунок системного ефекту та їх раціонального застосування сприяє виникненню нових властивостей, якими кожен окремих елемент не володіє, проте у своїй сукупності вони поєднують унікальні можливості синергетичного ефекту, що, як наслідок, забезпечує отримання надприбутків на мікро- та макрорівнях, а також досягнення відповідного рівня економічного та соціального зростання національної економіки будь-якої країни» [5, с. 8].

Законодавство України у сфері інноваційної діяльності базується на Конституції України і складається із Законів України «Про інвестиційну діяльність», «Про інноваційну діяльність», «Про науку і науково-технічну діяльність», «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків», «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» та інших законодавчих актів, що регулюють суспільні відносини у цій сфері.

Вітчизняна методологія розкриття сутності інновацій в умовах відкритості економічної системи базується на міжнародній практиці, яка визначає інноваційну діяльність крізь призму технічного нововведення, створення нового або удосконалення існуючого продукту, сприйнятого ринковим попитом.

Відповідно до Закону України «Про інноваційну діяльність» у числі основних принципів державної інноваційної політики передбачено фінансову підтримку, здійснення сприятливої кредитної, податкової і митної політики у сфері інноваційної діяльності [4].

Необхідність державного регулювання інноваційних процесів обумовлюється наростанням конкуренції у глобальному світовому просторі, а також станом національної економіки, що потребує: позитивних структурних зрушень в її галузевій структурі; активізації використання наявного науково-технічного потенціалу; зниження матеріаломісткості та енергомісткості виробництва; екологізації виробництва та раціонального використання природних ресурсів; подальшого нарощування людського капіталу.

Характерною особливістю нинішнього для України перехідного періоду є й те, що світова економічна система демонструє подальше наростання суперечностей між посиленням глобалізації, з одного боку, та актуалізацією регіонального аспекту – з іншого.

Як відомо, глобалізаційні процеси пов'язують із розширенням та поглибленням інтеграційних зв'язків, інтернаціоналізацією всіх сфер суспільного життя, а регіоналізація, навпаки, включає в себе пошук конкурентних переваг розвитку національних господарських комплексів. При цьому рівень економічного розвитку кожної країни безпосередньо визначається розвитком науки і техніки та ступенем їх використання, тобто рівнем інноваційної активності, який має вплив практично на всі аспекти національного розвитку, а також визначає місце країни у світовому господарстві.

Директивна економічна модель, котра довгий час домінувала на пострадянському просторі, залишила свій відбиток на сучасному стані інноваційного менеджменту.

Це проявляється в тому, що більшість менеджерів тяжіють до галузевого підходу в цій сфері, не використовують можливостей національної фундаментальної та прикладної науки, не враховують механізми, котрі притаманні високорозвинутим державам.

Головні цілі сучасної інноваційної політики країни та її регіонів полягають у формуванні нової моделі інноваційного розвитку, яка включає важелі та механізми прискорення науково-технічного прогресу, визначення його пріоритетних напрямів, підвищення інвестиційної активності господарюючих суб'єктів, галузей, регіонів та держави в цілому.

Організаційно-економічний механізм інноваційного розвитку має ґрунтуватися на інноваційній стратегії, яка може носити стосовно нововведень такий характер: використовувати наявний зарубіжний науково-технічний потенціал через закупівлю ліцензій на високоефективні технології для освоєння виробництва продукції нових поколінь; запозичувати і освоювати випуск наукомісткої продукції, яку раніше виробляли індустріально розвинуті країни на базі використання національного виробничого потенціалу та дешевої

робочої сили; нарощувати власний науково-технічний потенціал, використовувати результати фундаментальної та прикладної науки для створення нових продуктів та технологій, будувати нову модель інноваційного розвитку держави.

В Україні сформовано засади для інноваційного розвитку, в основу яких покладено діяльність, що характеризується сукупністю технологічних, виробничих і комерційних заходів, які призводять до появи на ринку новітніх виробничих процесів та устаткування [1, с. 383].

Характерно, що ці заходи повинні здійснюватись комплексно з урахуванням того, що продукувати нововведення можна лише за умов, коли на них існує попит в економіці, але при цьому і наукова сфера потребує адекватної уваги.

Цей взаємозв'язок найбільш повно проявляється в перехідний період, який характеризувався в Україні стагнацією, стабілізаційними явищами, економічним зростанням, а зараз на тлі глобальної фінансової кризи перебуває у рецесійному стані.

Для функціонування суспільства зі соціально орієнтованою економікою і фундаментальною наукою є константною. Поняття конкурентоздатності господарської системи і потреби у подоланні інноваційної депресії є взаємозалежними. Коли національна економіка країни на основі здорової конкуренції та використання новітніх технологій на базі результатів фундаментальної науки досягне відповідної продуктивності, тоді вона може вважатися соціально орієнтованою, тобто такою, що відповідає суспільним потребам. Це означає, що економіка буде пропонувати новації, здатні задовольнити нові суспільні потреби, а за інших обставин суспільство проявлятиме зацікавленість у задоволенні власних потреб за рахунок іноземних товарів, а не вітчизняної економіки.

Інноваційний розвиток має охоплювати всі етапи суспільного відтворення, котрі адекватні життєвому циклу інноваційного продукту. Адже будь-яке відтворення, яке базується на усталеному рівні техніки і технологій, характеризується в економіці як статичне і, навпаки, лише інноваційний розвиток продукує емерджентність і креативність.

Досвід провідних країн Європейського Союзу, США, Японії свідчить, що для досягнення успіху в інноваційному розвитку необхідно зосередити ресурси на реалізації національних пріоритетів, що секторально охоплюють найважливіші вектори економічного розвитку, оскільки саме інноваційна модель розвитку економіки країни та регіонів є визначальним чинником прогресу суспільства і підвищення добробуту його громадян. Саме тому держава, з одного боку, зобов'язана мобілізувати наявні національні ресурси для підтримки інноваційної сфери, а з іншого – посилити державне регулювання процесів інноваційного розвитку.

Нинішня економічна ситуація в Україні, особливо на тлі фінансово-економічної кризи, потребує активізації інноваційної діяльності, що може бути досягнутим за рахунок:

- фінансової підтримки інновацій, заснованої на системі податкових преференцій;
- широкого запровадження прискореної амортизації основних засобів;
- гарантування в інвестиційних кредитах, які надаються суб'єктам малого і середнього бізнесу;
- страхування ризиків інноваційного підприємництва;
- створення інноваційних фондів.

Дієвим механізмом функціонування цієї моделі на мезорівні може бути комплексна інноваційно-інвестиційна програма розвитку регіону, яка дозволяє через моніторинг наявної ситуації в регіоні розглядати існуючі проблеми з технологічної, екологічної, економічної, соціальної, демографічної, культурно-освітньої та інших точок зору, а також збалансувати ресурсний і виробничий потенціал у напрямку комплексного розвитку територій. Запровадження такої програми, як управлінського механізму розвитку регіону, дасть змогу сконцентрувати ресурси із усіх джерел та спрямувати їх на реалізацію пріоритетних проектів із заданим рівнем ліквідності.

Слід зазначити, що впродовж усього періоду державності в Україні була спроба окреслити та вибудувати оптимальну модель управління процесами інноваційного розвитку. Це стосувалося створення центральних органів виконавчої влади на функціональних засадах, централізованого формування інноваційного фонду за рахунок цільових відрахувань усіма господарюючими суб'єктами, а також цілісної організаційної структури і системи управління коштами цього фонду.

Проте це виглядало не інакше, як спробою запровадити ручне управління процесами інноваційного розвитку в умовах ринкових трансформацій і тому бажаного ефекту не було досягнуто, хоча це був пошук способів зрушити справу з місця, і певні позитивні зміни це принесло. У контексті нинішнього вектора національної політики на євроатлантичну інтеграцію, стан української економіки характеризується майже повною відсутністю технологій 6-го укладу, частка 5-го не перевищує 10 %, а найбільш поширеними є 4-й і особливо 3-й технологічні уклади.

Питома вага готових виробів у товарному експорті становить 30-35 %, сировини та напівфабрикатів – 65-70 %, тоді як у світовому експорті відповідно 77,5 та 12,5 %.

Усе це дозволяє стверджувати, що успадкована технологічна незбалансованість та низький сучасний рівень технологічного розвитку більшості галузей економіки України спричиняє її низьку ефективність, зниження конкурентоспроможності на зовнішніх та нарощування дефіциту власної продукції на внутрішньому ринках, призводить до марнотратства природних та інтелектуальних ресурсів, зниження життєвого рівня населення.

Не менш важливе значення має також рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 квітня 2006 року «Про стан науково-технологічної сфери та заходи щодо забезпечення інноваційного

розвитку України», де визначено пріоритетні завдання органів виконавчої влади із забезпечення національної безпеки в науково-технічній сфері, зокрема:

- розвиток національної інноваційної системи як сукупності інституцій, що забезпечують проведення ефективної державної політики;
- забезпечення інтеграції освіти, науково-технологічної сфери та виробництва як передумови інноваційного розвитку економіки;
- усебічну підтримку фундаментальних наукових досліджень, спрямованих на забезпечення технологічного розвитку України;
- розвиток виробництва високотехнологічної продукції та послуг на інноваційній основі;
- першочергову реалізацію інноваційних проектів, спрямованих на суттєве поліпшення енергозабезпечення та енергозбереження, зниження енергомисткості та ресурсовитратності виробництва.

Таким чином, в Україні практично визначили цілі, завдання, стратегічні напрямки системної роботи з активізації інноваційного розвитку та управління цими процесами на державному рівні. Але при цьому зовсім відсутній зв'язок між господарюючими суб'єктами, галузями, регіонами, тобто не вибудована цілісна структура управління інноваційно-інвестиційним розвитком на всіх рівнях.

Сподівання забезпечити цю роботу через місцеві державні адміністрації не принесе бажаного результату, оскільки останні не мають у своїй структурі ані відповідних підрозділів, ані кадрів необхідної кваліфікації.

На наш погляд, головним інструментом активізації інноваційної діяльності на регіональному рівні повинна стати комплексна програма. Для координації робіт із формування таких програм, аналізу ходу їх виконання, інформування місцевих органів влади про стан інноваційного розвитку та надання конкретної допомоги господарюючим суб'єктам у цій роботі на місцевому рівні потрібно мати робочі органи. Ними могли б бути обласні, районні (міжрайонні), міські та асоціативного типу агентства регіонального розвитку, засновані міськими, районними та обласною радою самостійно, як суто комунальні підприємства, або ж за участі бізнес-структур інноваційного типу (консалтингові, інжинірингові компанії, інноваційні центри, бізнес-інкубатори).

Ми більше схилиємось до змішаної схеми співзасновництва, оскільки тут з'являється можли-

вість укомплектувати агентство висококваліфікованими спеціалістами і закладається механізм мотивацій їх роботи та фінансової самостійності і відповідальності юридичної особи.

Із огляду на те, що саме місцеві ради виступають співзасновниками агентств, логічним є перш за все правова сторона справи, а також майбутня передача їм повноважень господарів території в контексті конституційної реформи в Україні.

Новостворені структури під методичним керівництвом управлінь економіки обласних державних адміністрацій та з залученням потенціалу регіональних вузів могли б у короткий термін провести моніторинг інноваційно-інвестиційної активності всіх існуючих господарюючих суб'єктів, надати їм конкретну допомогу в обґрунтуванні перспективних нововведень, розробці бізнес-пропозицій та бізнес-планів, разом з іншими учасниками та за участі академічних інститутів НАН України, прикладної науки розробити та взаємопов'язати всі складові обласної комплексної програми інноваційно-інвестиційного розвитку.

У ході виконання програм агентства регіонального розвитку могли б концентровано здійснювати їх інформаційний супровід на бізнес-форумах національного та міждержавного рівнів, працювати з інвесторами, особливо по проектах, які носять тиражований характер або ж зачіпають інтереси формування кластерів.

Висновки. Таким чином, враховуючи реалії сучасності, інноваційний розвиток регіону являє собою складний механізм, який постійно розвивається і саме тому потребує системного управлінського підходу. На становлення інноваційного розвитку регіону великий вплив, з одного боку, справляють чинники, а також інфраструктурне забезпечення, а з іншого – інвестиційний, трудовий і природно-ресурсний потенціал регіону, що виступають певною регіональною сукупністю, котра при позитивних внутрішніх і зовнішніх обставинах може бути спрямована на реалізацію нововведень. Інноваційна модель розвитку України має враховувати євроінтегральний курс економічного розвитку, а також підтримувати стратегічне партнерство з країнами СНД, особливо з Росією. Ефективність управлінських рішень на рівні господарюючих суб'єктів регіонів чи держави загалом полягає в пошуку економічної вигоди як у короткотерміновій, так і у віддаленій перспективі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Борщ Л. М. Інвестування: теорія і практика / Л. М. Борщ, С. В. Герасимова. – К. : Знання, 2007. – 685 с.
2. Данилишин Б. М. Інвестиційна політика в Україні : [монографія] / Б. М. Данилишин, М. Х. Корецький, О. І. Дацій. – Донецьк : «Юго-Восток, Лтд», 2006. – 292 с.
3. Єгоров А. І. Формування і реалізація інвестиційного потенціалу в перехідній економіці на основі фіскального регулювання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. техн. наук : спец. 08.04.01 / А. І. Єгоров. – Х., 2002. – 18 с.
4. Закон України «Про інноваційну діяльність» // Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2002. – № 36. – (Бібліотека офіційних видань).
5. Механік О. В. Інновації, історія їх виникнення, суть та значення для підвищення конкурентоспроможності країни / О. В. Механік // Формування ринкових відносин в Україні : збірник наукових праць. – 2006. – № 2 (57). – С. 3–10.

6. Ткачук В. Р. Організаційний механізм формування та нарощування інвестиційного потенціалу регіону : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.05 / В. Р. Ткачук. – Полтава, 2008. – 19 с.

Рецензенти: **Корецький М. Х.** – д.держ.упр.;
Козлова Л. В. – к.держ.упр.

© Онищенко О. Р., 2012

Дата надходження статті до редколегії 15.09.2012 р.

ОНИЩЕНКО Олександр Романович – здобувач, Академія муніципального управління.

Коло наукових інтересів: державне регулювання ресурсно-інноваційної діяльності в Україні та за кордоном.

ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ БОРОТЬБИ З ЕКОНОМІЧНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ

У статті проаналізовано державні механізми боротьби з економічною злочинністю та визначено шляхи оздоровлення економічної обстановки і морального клімату в Україні.

Ключові слова: державні механізми, економічні злочини, корупція, злочинність.

В статье проанализированы государственные механизмы борьбы с экономической преступностью и предложены пути оздоровления экономической обстановки и морального климата в Украине.

Ключевые слова: государственные механизмы, экономические преступления, коррупция, преступность.

The article analyzes the government mechanisms to combat the economic crime and the ways of improvement of the economic situation and moral climate in Ukraine.

Key words: government mechanisms, economic crime, corruption, crime.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Зміцнення позицій тіньового бізнесу в українській економіці, а також посилення корумпованості чиновників веде до поступового перетворення економічного простору країни на плацдарм для діяльності міжнародних мафіозних груп і відмивання злочинного капіталу. Така ситуація призводить до того, що розв'язання державних задач із залучення інвестицій із метою стабілізації економіки України здійснюватиметься за рахунок фінансових засобів мафіозних структур. Це, у свою чергу, завжди призводить до проникнення мафії в органи державного управління і, як наслідок, до повної недовіри до влади з боку звичайних громадян, відмови від виконання ними своїх громадянських обов'язків, а також до зниження авторитету країни на міжнародній арені.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Питанням боротьби з економічною злочинністю присвячено праці І. О. Губаревої, Н. М. Ткачової, В. І. Франчук, О. М. Халковської, О. О. Шапунова та ін. [1-5]. Однак, потребують більш детального вивчення державні механізми оздоровлення економічної обстановки і морального клімату в Україні.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Фактично стан справ в Україні багато в чому нагадує ситуацію в країнах, що розвиваються. У деяких із них, наприклад, у Таїланді, правоохоронні органи навіть не мають права розслідувати випадки корупції, в яких замішані члени парламенту і кабінету міністрів.

Часто перебування при владі кожна адміністрація розглядає як природну можливість збагачення коштом держави. Організовані кампанії по боротьбі з корупцією державних службовців мають, як правило, разовий характер, несистемні й нерідко покликані впливати на симпатії виборців до політичної партії, що перебуває при владі. У переважній більшості випадків такі заходи закінчуються покаранням дуже обмеженого числа державних чиновників низового рангу. Часто діяльність правоохоронних органів спрямована проти колишніх членів уряду конкуруючої політичної партії і розглядається як один з методів боротьби за владу.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є визначення шляхів оздоровлення економічної обстановки і морального клімату в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. За аналогією з Західною Європою і з урахуванням специфічних умов України, беручи до уваги відставання правової бази ринкових відносин і недосвідченість як нових підприємців, так і органів правопорядку, при продовженні «ринкового» економічного курсу можна доволі впевнено прогнозувати [2; 6; 7]:

– розширення корупції чиновників державних органів у процесі приватизації, у контактах із новими підприємцями, у сфері ринку житла і приміщень;

– банківські маніпуляції з багатократного переведення грошових коштів із банку в банк, із безготівкових у готівку, з однієї статті на іншу для

розкрадання на одному з етапів, переливання капіталів із тіньової економіки в легальну і назад;

- махінації з пільгового або незаконного кредитування, у тому числі узгоджене обома сторонами розкрадання кредиту;

- розширення і нові форми зовнішньоекономічних злочинів, махінації з податковими і митними деклараціями, порушення валютного законодавства;

- недобросовісну ринкову конкуренцію, пов'язану з «обходом» антимонопольного законодавства і використанням проти конкурентів кримінальних структур і корумпованих чиновників;

- спекуляцію цінними паперами, підробку акцій, створення «мільних» акціонерних товариств, розкрадання дивідендів управліннями АТ;

- махінації на фондових біржах, у тому числі з використанням методів економічного шпигунства на користь іноземців;

- розкрадання грошових коштів із банківських рахунків за допомогою ЕОМ (у комп'ютерних мережах);

- розкрадання програм і окремих видів інформації з пам'яті персональних ЕОМ, стирання всієї інформації в ЕОМ;

- викрадення людей, підпали, погроми офісів і квартир як засоби шантажу підприємців, нальоти на підприємства, магазини, інкасовані об'єкти (і на самих інкасаторів), рекет і впровадження на підприємства «своїх» людей (для розвідки і дорозвідки вразливих місць, у яких зберігаються грошові й валютні кошти, інтелектуальна власність підприємств), підкуп із тією ж метою співробітників підприємств;

- посилення організованості злочинних угруповань, координація їх спільних дій проти «норовливих» бізнесменів, замовлені вбивства, значне підвищення рівня озброєності й технічної оснащеності злочинних угруповань, спроби проникнення в митниці, податкові інспекції для отримання відомостей про підприємців і визначення розміру обкладення їх «даниною», залучення до складу злочинних угруповань звільнених у запас військово-службовців і співробітників правоохоронних органів;

- координацію злочинних дій місцевих мафій зі злочинними угрупованнями за кордоном (передусім із числа українських і «радянських» емігрантів) у галузі наркобізнесу, торгівлі зброєю, фальшивомонетництва;

- збільшення крадіжок, скоюваних бездомними, як очікується, у 3-4 рази.

Як чинники, що сприяють збереженню і навіть наростанню цієї тенденції, можна виокремити: політичну і соціально-економічну нестабільність; укорінення психології тимчасовиків, уседозволеності і безкарності; галопуючу інфляцію. Найгостріше проблема корупції стоїть на каналі зовнішньоекономічних зв'язків. Найбільш активними учасниками протиправних дій є працівники зовнішньоторгівельних об'єднань, акціонерних товариств, комерційних структур України.

Причинами корупції є [4; 7]:

- слабкість і неоднозначність наявної законодавчої бази, відсутність порівнянної з розвиненими країнами Закону «Про державну службу України»;

- мізерна заробітна плата держслужбовців, їх слабка правова і соціальна захищеність;

- різке послаблення державного контролю над економічною взагалі і зовнішньоекономічною діяльністю, зокрема, самостійних суб'єктів цієї сфери;

- відсутність в Уряді України, республіканських і обласних адміністраціях продуманої системи відбору кадрів, їх оцінки, обґрунтованого просування по службі; науково-методична слабкість відділів кадрів цих адміністрацій і їх «другосортність» в апаратах; відсутність у цих відділів необхідних функцій і технічного оснащення, недостатній рівень спеціальної підготовки; відсутність єдиної системи підготовки фахівців кадрових служб, повільне розгортання навчальних і експертних підрозділів для допомоги адміністраціям;

- відсутність системи органів, які ведуть роботу по боротьбі з корупцією у відомствах, установах держслужби, та відпрацьованої системи судового розслідування і покарання викритих у корупції держслужбовців.

У зв'язку з цим для України великий інтерес становить досвід боротьби з корупцією, накопичений у розвинених країнах із ринковою економікою. Корупція в держапараті країн Західної Європи набула повсюдного поширення. За оцінками багатьох відомих криміналістів, жоден більш-менш значний економічний злочин не скоюється без участі державних службовців. Наприклад, у такому вигляді економічних злочинів, як здійснювані передусім у сфері зовнішньої торгівлі валютні махінації, обов'язково бувають задіяні чиновники державного апарату, установ зовнішньої торгівлі, центрального банку і зовнішньоторгівельних компаній, оскільки при ретельній перевірці з їх боку супровідних документів таких операцій фіктивні угоди з експорту й імпорту не можна було б укласти.

Для боротьби зі злочинністю в країні величезне значення має проведення у МВС реформування органів внутрішніх справ. Без очищення від корупції правоохоронних органів неможливо розпочати наступ на економічну злочинність. МВС України розширює форми співпраці з іншими правоохоронними органами в галузі боротьби з економічними злочинами і з корупційними проявами.

Для запобігання подальшого зростання економічної злочинності необхідно почати роботу з наведення елементарного порядку у сфері приватизації. Відповідно до Закону 2000 року «Про Державну програму приватизації» під приватизацією розуміється придбання недержавними юридичними і фізичними особами об'єктів державної власності. Основною метою приватизації є створення умов для сприяння підвищенню ефективності діяльності підприємств, установ, організацій та створення конкурентного середовища,

а також забезпечення надходження коштів від приватизації до Державного бюджету України [8].

Однак, доцільно розрізняти поняття «роздержавлення» і «приватизація». Приватизація означає, що держава передає до приватних рук і власність, і право управління нею. Роздержавлення, крім приватизації, передбачає передачу в приватні руки тільки функцій управління, коли власність залишається державною. Саме неприватизаційний варіант роздержавлення дає в більшості випадків основний економічний ефект у країнах з ринковою економікою. Тому було б правильним внести доповнення до закону про приватизацію, що передбачає ширше застосування цього варіанта.

Для наведення ладу у сфері відносин власності й блокування тіньової економіки доцільним є прийняття і застосування такої правової норми: закон допускає й охороняє тільки ту власність на засоби виробництва і обігу, яка є соціально корисною. Якщо він використовує його соціально шкідливо, майно конфіскується або націоналізується.

Нові власники, які придбали майнові права за безцінь, повинні повністю розрахуватися з державою, виходячи з реальної вартості підприємств. Якщо вони не побажають або не зможуть цього зробити, їх майнові права перейдуть до держави. У разі, якщо нові власники соціально корисно повели справу, хоча і придбали підприємство не за його реальною вартістю, за ними можна зберегти пости керівників. Їх акції визнаються державною власністю, але їм довіряється управління цією власністю. Дивіденди можуть іти в основному державі й частково – керівникам. Тільки перегляд у цьому напрямі підсумків приватизації здатний зтримати зростання економічної злочинності.

Варто переглянути підхід до такого способу приватизації, як інвестиційний конкурс. На інвестиційному конкурсі або саме підприємство, або пакет акцій продаються за номіналом, тобто практично за безцінь, проте покупець зобов'язаний інвестувати в це підприємство визначену відповідно до інвестиційної програми суму. Практика інвестиційних конкурсів показала, що багато інвестиційних програм не мають достатніх обґрунтувань, оскільки розробка інвестпроекту для конкретного підприємства потребує значних витрат часу і високої кваліфікації розробників. Далеко не завжди обсяг необхідних для реалізації проекту інвестицій відповідає пакету акцій, що продається на конкурсі. Тому так звані «стратегічні власники» в переважній більшості випадків купують великі пакети акцій лише для набуття контролю над підприємством. І часто не для того, щоб його підняти, а, навпаки, розвалити, знищити.

Винятково важливе значення для блокування підвищення економічної злочинності мали б заходи щодо первинного оздоровлення системи грошового обігу в країні. Проблема оздоровлення полягає в тому, щоб виробити механізми витіснення гривневої негривневих компонентів грошового обігу.

Для витіснення долара з обслуговування зовнішньоторгівельного обігу достатньо вжити

таких заходів: 1) оголосити про стягування із заздалегідь встановленого терміну ввізних мит винятково в гривнях, що відразу змусить експортерів й імпортерів здійснювати частину операцій в рублях, щоб не втрачати на конвертації; 2) адміністративно зобов'язати національних експортерів нафти, газу і товарів, які мають підвищений попит на зовнішніх ринках, проводити операції та встановлювати ціни винятково в гривнях, що призведе до різкого збільшення частки гривневого обороту в зовнішній торгівлі й прискорить витіснення долара з внутрішнього обороту. Витіснення з обороту доларової маси може дати в руки держави ресурс безінфляційної емісії мінімум у 600 млн грн щорічно.

Проблема виникнення неплатежів пов'язана з нестачею необхідних обсягів оборотних коштів підприємств через загальну нестачу грошей у легальному обороті. Для подолання штучно спричиненої «кризи неплатежів» можна запропонувати такий механізм: 1) законодавчо впроваджується Фонд виробничих оборотних коштів підприємства (ФПОС) із вказівкою порядку витрати цих коштів; 2) усім підприємствам на території України надається податкова пільга у розмірі 100 % ПДВ і 100 % податку на прибуток для утворення фонду виробничих оборотних коштів; 3) пов'язана в цих фондах підприємств гривнева маса негайно, у міру збільшення свого обсягу, замінить у взаєморозрахунках неплатежі. Таким чином, доволі швидко 300 млн грн «неплатежів» будуть взаємопов'язані в обслуговуванні взаєморозрахунків підприємств, які раніше забезпечувалися через емісію неплатежів. Оскільки емісія цієї гривневої маси лише замінить негривневий компонент грошового обігу, вона не зумовить появу інфляції.

Далі для оздоровлення економічної обстановки в країні доцільно відмовитися від основних фіскальних податків, які мають дестимулюючий для виробництва характер. Надміру мала кількість реально збираних податків і масовість ухилення від них унаслідок руйнування системи грошового обігу робить їх несуттєвими для фінансування бюджетної системи. Ліквідація податкового тиску негайно призведе до «виходу з тіні» капіталів, що обертаються там. Легалізація всіх кіл грошового обігу ліквідує головну базу криміналізації країни. ПДВ стимулює розвиток тіньових операцій, що призводить до скорочення приблизно в 2 рази бази податку на прибуток. У свою чергу, податок на прибуток підштовхує суб'єктів господарювання до приховування прибутку, у зв'язку з чим маса збираного податку приблизно в 3,5 рази менша від потенційної ставки. Дію податку на прибуток стимулює розвиток тіньового бізнесу і завдає збитку усім формам легального бізнесу, передусім негативно позначаючись на виробництві. Скасування його призведе до припинення спаду виробництва і звуження бази тіньового капіталу.

Для заміщення основних фіскальних податків у прибутковій частині бюджету доцільним буде збільшення акцизів і ресурсних платежів. Сьогоднішня їх величина явно занижена й

економічно необґрунтована. Такий стан справ стимулює недбайливе використання ресурсів, з одного боку, а з іншого – нееквівалентну торгівлю вказаними ресурсами. Важливо домогтися істотного підвищення акцизів на нафту і газ. Доцільно ввести приблизно 10 % податок на операції з нерухомістю. Щорічно в Україні з рук в руки переходять гігантські обсяги нерухомості. Введення податку на такі операції істотно поповнить бюджет і ускладнить спекуляцію нерухомістю. Принципово важливим є запровадження системи протекційних імпортерських мит із тенденцією до збільшення їх ставок. Цей захід приведе до того, що виробник будь-якого товару по цей бік митного бар'єра отримуватиме надприбуток порівняно з імпортером (останній втрачатиме її на митниці). Це захистить вітчизняного товаровиробника й обумовить серйозний приплив іноземного капіталу для інвестицій у виробництво товарів в Україні.

Для підвищення ефективності політико-адміністративного контролю за економічною злочинністю до його проведення залучається населення. Найбільш важливою формою участі громадськості в цьому контролі є сприяння громадян органам, які

здійснюють оперативно-розшукову діяльність, на конфіденційній відшкодувальній або безвідплатній, контрактній або безконтрактній основі. Тим самим рішення про співпрацю з органами, які займаються оперативно-розшуковою діяльністю, і вибір форм цієї співпраці приймається і визначається вільним волевиявленням громадянина, що підвищує його відповідальність за якість надаваної інформації.

Діяльність громадян, які працюють з органами дізнання, складна, небезпечна і специфічна. Тому етико-політичними і допустимими мають бути не лише процедури залучення громадян до даної співпраці, але й ставлення держави до залученого і до сприяння у процесі оперативно-розшукових заходів і після їх завершення.

Висновок. Таким чином, оздоровлення економічної обстановки і морального клімату в країні сприятиме як об'єктивному процесу витіснення тіньової економіки з національної, так і суб'єктивному чиннику підвищення ефективності боротьби зі спекулятивним інтересом взагалі та економічною злочинністю зокрема. Для цього потрібні узгоджені заходи держави: економічні, політичні та адміністративно-правові дії.

ЛІТЕРАТУРА

1. Губарєва І. О. Оцінка тіньової економіки в системі забезпечення економічної безпеки країни / І. О. Губарєва // Бізнесінформ. – 2009. – № 11. – С. 25–26.
2. Ткачова Н. М. Інноваційна складова економічної безпеки держави : [монографія] / Н. М. Ткачова. – Донецьк : ДонДУУ, 2008. – 376 с.
3. Франчук В. І. Аналіз методів оцінювання та виявлення тіньової економіки / В. І. Франчук, Ю. І. Кіржецький // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 1. – С. 1–11.
4. Халковський О. М. Протидія корупції як структуроутворювальний елемент економічної безпеки підприємництва / О. М. Халковський // Економіка та держава. – 2011. – № 12. – С. 86–88.
5. Шапуров О. О. Економічні аспекти тіньової економіки / О. О. Шапуров // Економіка та держава. – 2011. – № 10. – С. 27–28.
6. Мазур І. Детінізація економіки України як пріоритет економічної безпеки України / І. Мазур // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 3. – С. 76–83.
7. Невмержицький Є. Корупція в Україні : причини, наслідки, механізми протидії : [монографія] / Є. Невмержицький. – К. : КНТ, 2008. – 368 с.
8. Закон України «Про Державну програму приватизації» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. – № 33–34. – С. 272.

Рецензенти: **Івашова Л. М.** – д. держ. упр.;
Репешко П. І. – к. держ. упр.

© Шайдоров О. І., 2012

Дата надходження статті до редколегії 12.09.2012 р.

ШАЙДОРОВ Олександр Іванович – здобувач, Донецький юридичний інститут МВС України.
Коло наукових інтересів: державне управління у сфері боротьби з економічною злочинністю.

СУТНІСТЬ ТА ПЕРСПЕКТИВИ СФЕРИ ПОСЛУГ У РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

У статті охарактеризовано різноманітні підходи до визначення термінів «послуга» та «сфера послуг». Проаналізовано особливості сфери послуг та її перспективи в реалізації державної стратегії розвитку економіки України.

Ключові слова: послуга, сфера послуг, держава, державна політика.

В статье охарактеризованы различные подходы к определению терминов «услуга» и «сфера услуг». Проанализированы особенности сферы услуг и ее перспективы в реализации государственной стратегии развития экономики Украины.

Ключевые слова: услуга, сфера услуг, государство, государственная политика.

The article describes various approaches to the definition of the terms «service» and «service industry». The features of the service sector and its prospects in the implementation of national economic development strategy of Ukraine are analyzed.

Key words: service, services, government, public policy.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сфера послуг є однією з найважливіших і швидкозростаючих складових економік значної частини країн світу. У розвинених країнах світу частка сфери послуг у структурі ВВП перевищує 70 %, у ній зайнято понад 60 % робочої сили. На сьогодні сфера послуг у світі – один із найбільших ринків, який динамічно розвивається за рахунок ефективної роботи підприємств сфери послуг та постійного попиту споживачів. Крім того, на стадіях розподілу та споживання відбувається рух національного доходу за рахунок праці робітників сфери послуг. Сфера послуг України розвивається, залучаючи все більше підприємців та створюючи нові робочі місця.

Основною перевагою сфери послуг є те, що більшість із її галузей не потребують на свій розвиток великих фінансових ресурсів та мають порівняно швидкий термін окупності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням сфери послуг присвячено праці вітчизняних і зарубіжних науковців: В. Андрущенка, В. Гамаюнова, Дж. Гелбрейта, Б. Данилишина, І. Євдокимової, М. Кастельса, О. Крайника, В. Куценко, В. Марченка, О. Моргулець, Я. Остафійчука, О. Черниша.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проте недостатньо висвітлено питання забезпечення сфери послуг відповідними фахівцями в контексті її специфічних особливостей з урахуванням державної стратегії розвитку економіки України.

Формулювання цілей статті. Метою дослідження є узагальнення підходів до визначення термінів «послуга» та «сфера послуг» у контексті державної стратегії розвитку економіки України та визначення шляхів стимулювання розвитку сфери послуг.

Виклад основного матеріалу. Марксистське розуміння послуги тлумачить її як «корисну дію тієї чи іншої споживчої вартості, вона виступає, з одного боку, як дія, а з іншого – як результат трудової діяльності у вигляді корисного ефекту праці, який може втілюватись як у товарах, так і в нематеріальній формі» [10, с. 203-204]. Зауважимо, що більшість продуктів праці містять матеріальні й нематеріальні компоненти, перевага одного над іншим і визначає продукт як товар або послугу. У сучасному науковому середовищі немає загальноприйнятого визначення послуги. За Котлером Ф. «послуга – це будь-який захід або вигода, які одна сторона може запропонувати іншій, і які в основному невідчутні та не призводять до володіння чимось. Виробництво послуг може бути, а може і не бути пов'язане з товаром у його матеріальній формі» [9, с. 600]. Він виділив чотири категорії продуктів праці, від «чистого» товару до «чистої» послуги:

- чисто матеріальний товар. Його не супроводжує послуга;
- матеріальний товар, який супроводжує послуга з метою підвищення його привабливості;
- основна послуга, яка супроводжується другорядними товарами і послугами;
- чиста послуга.

Існують різні підходи до визначення сутності послуг, наприклад, під послугою розуміється діяльність, спрямована на задоволення потреби через надання (виробництво) благ відповідно до цієї потреби [8]. У міжнародній методології обліку і статистики на даний час використовується значення послуг, розроблене ЮНКТАД і світовим банком, де послуги – зміна в стані інституціональної одиниці, що відбулася в результаті дій і на основі взаємної угоди з іншою інституціональною одиницею. Деякі науковці визначають послугу як процес, що складається зі серії невідчутних дій, які за необхідності виникають між споживачем і обслуговуючим персоналом, фізичними ресурсами, системою підприємства – постачальником послуг [14]. Інші вважають, що «послуга – це користь, запропонована клієнту організацією сфери послуг» [15]. Існує погляд на послугу як товар особливого виду, діяльність, благо, що задовольняє потреби індивіда, виробництва і суспільства, має споживчу вартість і вартість, результат якої може мати матеріальну і нематеріальну форми [1].

Послугу як об'єкт комерційної діяльності характеризують такі особливості:

- послуги виробляються і споживаються переважно одночасно і не підлягають зберіганню на відміну від товарів народного споживання;
- торгівля послугами взаємопов'язана з торгівлею товарами народного споживання і суттєво впливає на неї;
- не всі послуги, на відміну від інших об'єктів комерційної діяльності, придатні до широкого залучення в міжнародний господарський обіг [4].

Забезпечення ефективного управління процесом створення і надання послуг вимагає їх класифікації. Деякі автори вважають, що найпоширенішими категоріями, за якими класифікують послуги, є:

- специфіка поняття «послуга» (послуга сприймається або як товар – об'єкт комерційної уваги, або як дія, яка приносить користь споживачу);
- місце послуги у суспільному виробництві (спрямованість на виробниче споживання або особисте);
- роль у суспільстві та інфраструктурі економіки (спрямованість послуги на задоволення споживчих потреб населення або інфраструктурних);
- капіталомісткість продукування послуг (індивідуальні або масові послуги);
- матеріаломісткість послуг (матеріальні послуги, спрямовані на речовий прояв, або нематеріальні послуги з виконанням інтелектуальних дій);
- характер витрат праці (потребують праці висококваліфікованих фахівців або не потребують);
- комплексність надання послуг (основні, супутні, допоміжні, комплексні);
- зв'язок із процесом виробництва (послуги пов'язані з процесом виробництва, є продовженням процесу виробництва, забезпечують необхідні параметри процесу виробництва і реалізації продукції або взагалі не пов'язані з процесом виробництва);

- призначення послуг (виробничі, розподільчі, професійні, споживчі, суспільні);

- соціальний статус клієнтури (спрямованість послуг на малозахищені версти населення, працююче населення або елітні види послуг);

- рівень комерціалізації послуг (платні або безплатні послуги);

- періодичність надання (періодичні або постійні послуги) [11; 13].

Існують різні трактування сфери послуг, наприклад, за звуженим підходом сфера послуг ототожнюється винятково з обслуговуванням населення і являє собою «сукупність галузей, підгалузей і видів діяльності, функціональне призначення яких у системі суспільного виробництва виражається у виробництві та наданні послуг і духовних благ населенню» [12, с. 5].

За визначеннями інших дослідників, сфера послуг, як складова суспільного виробництва, є сукупністю галузей і видів діяльності, що надають послуги (фінансові та не фінансові) інституційним одиницям усіх секторів економіки: нефінансовим і фінансовим корпораціям, сектору загального державного управління, домашнім господарствам, некомерційним організаціям, що обслуговують домашні господарства [7]. Деякі науковці «під сферою послуг розуміються сукупність видів діяльності, результатом якої є нематеріальні продукти, що можуть брати участь у процесі матеріального виробництва, або в кінцевому, як індивідуальному, так і груповому, споживанні, пов'язаному з формуванням особистості чи матеріальних умов її добробуту» [5, с. 22]. Інші під сферою послуг розуміють «сукупність галузей, підгалузей і видів діяльності, функціональне призначення яких у системі суспільного виробництва виражається у виробництві і реалізації послуг і духовних благ для населення» [1, с. 10].

У багатьох дослідженнях, присвячених сфері послуг, підкреслюється, що поняття «невиробнича сфера» та «сфера послуг» не є тотожні [6]. Слід зазначити, що при визначенні суспільного господарства та місця сфери послуг виділяють два основних підходи: 1) двосекторна модель поділу на матеріальне виробництво та сферу послуг; 2) трисекторна модель, де виокремлюються матеріальне виробництво, сфера послуг та невиробнича сфера. Згідно з класифікатором галузей народного господарства, значний час до сфери матеріального виробництва належали вантажний транспорт, зв'язок (із обслуговування підприємств матеріального виробництва), торгівля і громадське харчування; до невиробничої сфери – побутове обслуговування, пасажирський транспорт, зв'язок (із обслуговування невиробничої сфери та населення), охорона здоров'я, фізична культура та соціальне забезпечення, освіта і наукове обслуговування, кредитування та державне страхування. При цьому послуги трактувалися як види діяльності, робіт, у процесі виконання яких не створюється новий, раніше не існуючий матеріально-речовий продукт, а змінюється якість вже існуючого, створеного продукту. Це блага,

представлені не у вигляді речей, а у формі діяльності [3]. Деякими дослідниками при визначенні назви галузі, за допомогою якої надаються послуги, пропонується чітко проводити розмежування двох сфер: матеріального виробництва і сфери послуг. У першому випадку продуктом виступає уречевлений товар, а в другому – послуга, яка не набуває уречевленої (предметної) форми. Необхідно погодитись із тим, що діяльність сфери послуг включає не тільки види праці, які не мають речової форми, а й такі види трудової діяльності (наприклад, ремонт автотранспорту), що мають чітко виражений речовий характер. Таким чином, уявлення про послуги із позиції держави повинні базуватися не лише на поділі народного господарства на виробничу і невиробничу сфери, а й на якісних і кількісних ознаках товару-послуги [2].

Зараз у сфері послуг зайнято більше половини працездатного населення світу: у ФНР – 41 % робочої сили, в Італії – 38 %, у Нідерландах – 50 %, у США – 73 %. За рахунок виконання своїх функцій (економічної та соціальної) сфера послуг обслуговує процес виробництва матеріальних благ, відтворює робочу силу, створює додаткові матеріальні блага, задовольняє потреби населення в різних видах обслуговування, забезпечує зниження витрат і поліпшення умов праці в домашніх господарствах, допомагає реалізувати вільний час та забезпечує безпеку й нормальне функціонування держави. Можна вважати, що рівень розвитку сфери послуг відображає соціально-економічний стан країни, оскільки є основним чинником її динамічного розвитку та знаходиться під впливом непростих суспільно-економічних процесів.

Для сфери послуг характерні складні системи взаємозв'язків, що охоплюють різноманітні галузі економіки. Вони, виступаючи як органічна частина цілісної економічної системи, самі мають економічну визначеність. Тим паче, що більшість підприємств сфери послуг здійснюють надання відразу декількох послуг. Між іншим, існує думка, що ринок послуг доречно трактувати «як сукупність відносин у процесі виробництва та реалізації послуг, яка включає, з одного боку, механізм вільного ціноутворення та вільне підприємництво на основі конкуренції суб'єктів господарювання в боротьбі за споживача, а з іншого – державне регулювання ринку» [5, с. 165]. В умовах розвитку економіки сфера послуг стає вагомим чинником науково-технічного прогресу і розвитку суспільного виробництва в цілому, суттєво впливає на макроекономічні показники, зокрема ВВП.

Сфера послуг має певні особливості, зокрема високий динамізм, територіальну сегментацію й локальний характер, високу швидкість обороту капіталу внаслідок короткого виробничого циклу, високу чутливість послуг до ринкової кон'юнктури у зв'язку з неможливістю транспортувати й складувати послуги. Вона характеризується тим, що купівля-продаж значної кількості послуг базується на прямих контактах виробника конкретної послуги та її споживача, адже у випадку опосередкованої

взаємодії погіршується регулювання попиту і пропозиції послуг за рахунок відсутності торгівельного посередництва та можливості зберігання послуги. Крім того, оцінювання якості послуги споживачем відбувається тільки після її придбання та споживання, таким чином, забезпечення відповідного контролю з боку підприємства сфери обслуговування потребує, по-перше, залучення кваліфікованого персоналу, постійного підвищення його професійного рівня, а по-друге – постійного моніторингу рівня задоволення попиту клієнтів та своєчасного усунення недоліків в обслуговуванні. Зауважимо, що збільшення обсягу продажу деяких послуг безпосередньо залежить від наявності сервісних послуг, а взаємозв'язок виробництва і споживання послуг залучає споживача до процесу виробництва і постачання послуги. Ми згодні з тим, що саме в силу своєї невизначеності або мінливості сфера послуг потребує державного втручання більше, ніж ринки інших товарів. Як відомо, в Україні, відповідно до стандартів статистичного обліку країн Євросоюзу, діє система періодичних показників статистики послуг щодо обсягу виробництва та реалізованих послуг, матеріальних витрат, фонду оплати праці, податку на додану вартість, надання послуг споживачам, доходів від оренди приміщень, середньооблікової чисельності штатних працівників облікового складу, чисельності неоплачуваних працівників, середньої чисельності позаштатних працівників. Для відповідних дій держави щодо розвитку сфери послуг потрібне проведення систематичного моніторингу та аналізу функціонування цієї сфери, дослідження структурних змін та загального впливу на економіку і рівень населення, проведення порівняльного аналізу розвитку регіональних ринків послуг та порівняння стану ринку послуг в Україні зі світовими показниками. Зокрема, одним із найважливіших документів Світової організації торгівлі (СОТ) щодо регулювання сфери послуг є Генеральна угода про торгівлю послугами, яка забезпечує правову базу для вирішення питань про усунення перешкод для торгівлі й інвестицій у сфері послуг, включаючи конкретні зобов'язання країн-учасниць СОТ по обмеженню використання ними такого роду бар'єрів і забезпечує форум для подальших переговорів по відкриттю ринків послуг у усьому світі.

Зараз у сфері послуг України відбувається збільшення кількості організацій сфери послуг та зміцнення недержавного сектора економіки, на вітчизняному ринку з'являються іноземні конкуренти, які мають досвід роботи у цій сфері у своїх країнах. При цьому недосконалі нормативно-правові акти, які регламентують діяльність організацій сфери послуг, заважають їй нормальному розвитку, у країні залишається невисоким рівень конкуренції між підприємствами сфери послуг та слабе реагування підприємств державного сектора економіки на мінливі умови в споживчому попиті. Зауважимо, що зараз ринок праці працює на максимальне задоволення існуючого попиту на

послуги, налагодження взаємодії виробників послуг за рахунок саморегулювання та підвищення ефективності показників економічної діяльності.

На нашу думку, державна політика стимулювання розвитку ринку послуг повинна бути спрямована на:

- активізацію початку самостійної підприємницької діяльності та/або розвитку самих підприємств і підсистем сфери послуг за рахунок формування сприятливих умов для підприємницької діяльності у секторі послуг, створення економічного та правового середовища, яке б забезпечувало стимулювання ділової активності населення;

- стимулювання соціально-економічного становища держави, регіонів;

- зростання рівня життя населення;

- кадрове забезпечення сфери послуг, зокрема забезпечення фахівців необхідними знаннями та вміннями для початку самостійної підприємницької діяльності.

Крім того, розвиток сфери послуг стимулюється за рахунок розширення спектру послуг, що супро-

воджують виробництво; перетікання працюючих із виробничої сфери у сферу послуг; розширення міжнародної торгівлі за рахунок зняття науково-технічним прогресом бар'єру при передачі послуг на відстані.

Висновки з даного дослідження. Проведений у межах дослідження аналіз наукових праць дозволив здійснити термінологічну характеристику понять «послуга» та «сфера послуг», визначити особливості сфери послуг і з'ясувати специфіку її функцій (економічної та соціальної). Було визначено, що розвиток сфери послуг стимулює: відповідне кадрове забезпечення; поліпшення соціально-економічного становища держави, регіонів; зростання рівня життя населення; активізацію початку самостійної підприємницької діяльності та/або розвитку самих підприємств і підсистем сфери послуг; вдосконалення нормативно-правового забезпечення, яке регламентує діяльність відповідних організацій.

Перспективи подальших розвідок. За цим питанням ми плануємо підготувати ще декілька статей.

ЛІТЕРАТУРА

1. Апопій В. В. Організація і технологія надання послуг : [навч. посіб.] / В. В. Апопій, І. І. Олексін, Н. О. Шутовська, Т. В. Футало ; за ред. В. В. Апопія. – К. : ВЦ «Академія», 2006. – 312 с.
2. Бесчастний В. М. Механізми державного управління розвитком вищих навчальних закладів системи МВС України : теорія, методологія та практика : [монографія] / В. М. Бесчастний. – Донецьк : Юго-Восток, 2009. – 407с.
3. Гладка Т. І. Державне управління інноваційним розвитком освіти в Україні : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.01 / Т. І. Гладка. – Х. : Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Харк. регіон. ін-т держ. упр., 2011. – 20 с.
4. Гончарова Л. О. Прогнозування та державне регулювання забезпечення спеціалістами : регіонально-галузовий аспект : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.03 / Л. О. Гончарова. – Донецьк : Донец. держ. ун-т упр., 2010. – 20 с.
5. Данилишин Б. М. Сфера та ринок послуг у контексті соціальної модифікації суспільства / Б. М. Данилишин [та ін.] ; Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України. – К. : ЗАТ «Нічлава», 2005. – 328 с.
6. Долишний М. И. Социально-экономические проблемы непроеизводственной сферы / М. И. Долишний. – К. : Наукова думка, 1984. – 214 с.
7. Євдокимова І. М. Сфера послуг за сучасних умов: аналіз і прогнозування : [монографія] / І. М. Євдокимова. – К. : Науково-дослідний економічний ін-т, 1995. – 156 с.
8. Иванов Н. Н. Управление сферой услуг : инфраструктурный подход / Н. Н. Иванов. – СПб. : Изд-во СПб ГУЭФ, 2001 – 142 с.
9. Котлер Ф. Основы маркетинга [пер. с англ.] / Ф. Котлер. – М. : Ростинтер, 1996. – 704 с.
10. Маркс К. Сочинения. Т. 23 / К. Маркс, Ф. Энгельс. – М. : Москва, 1960. – 907 с.
11. Моргулець О. Б. Менеджмент у сфері послуг : [навч. посіб.] / О. Б. Моргулець. – К. : Центр навчальної літератури, 2012. – 384 с.
12. Ратгайзер В. М. Сфера услуг : новая концепция развития / В. М. Ратгайзер, Т. И. Корягина, Т. И. Арбузова и др. – М. : Экономика, 1990. – 116 с.
13. Сахно Є. Ю. Менеджмент сервісу : теорія та практика : [навч. посіб.] / Є. Ю. Сахно, М. С. Дорош, А. В. Ребенок. – К. : Центр навчальної літератури, 2010. – 328 с.
14. Gronroos C. Service management and marketing / C. Gronroos. – West Sussex, 2000.
15. Norman Ed. R. Service management. Strategy and leadership in Service Business / Ed. R. Norman. – N.Y., 2000.

Рецензенти: **Корецький М. Х.** – д.держ.упр., професор;

Емельянов В.М. – к.т.н., доцент, державний службовець 1 рангу.

© Ковальська Н. М., 2012

Дата надходження статті до редколегії 09.11.2012 р.

КОВАЛЬСЬКА Наталія Михайлівна – кандидат педагогічних наук, доцент, докторант кафедри управління освітою Національної академії державного управління при Президенті України.

Коло наукових інтересів: роль сфери послуг в економічному розвитку держави.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

Зарубіжні автори

ДОНАЙ Лукаш (Łukasz Donaj) – кандидат політичних наук, доцент факультету політичних наук та журналістики Познанського державного університету ім. Адама Міцкевича (Польща), кафедра міжнародних відносин.

ЛІЗАКОВСЬКИЙ Пьотр (*Lizakowski Piotr*) – магістр права, викладач Вищої школи адміністрації і бізнесу імені Е. Квятковського в Гдині, староста Кошарського повіту.

ЛУКАШЕВСЬКИЙ Марцин – магістр, аспірант на факультеті політичних наук та журналістики Познанського державного університету ім. Адама Міцкевича (Польща).

МАВГОЖАТА Валяс (Małgorzata Wallas) – Wykładowca na Wydziale Fizyki – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

МУСЯЛ-КАРГ Магдалена (Magdalena Musiał-Karg) – doctor of political science at Adam Mickiewicz University in Poznań.

НОВАК Войцех (Wojciech Nowiak) – Ph.D. Associate Professor, The Faculty of Political Science and Journalism, Poznań University, Poland.

ПШИБИЛЬСЬКА-МАШНЕР Беата – адыюнк на кафедрі досліджень європейської інтеграції на факультеті політичних наук і журналістики Познанського державного університету ім. Адама Міцкевича (Польща).

СІДУН Світлана – магістр економіки, аспірантка III курсу факультету політичних наук та журналістики Познанського державного університету ім. Адама Міцкевича (Польща).

СТЕЛЬМАХ Анджей (Andrzej Stelmach) – Prof. dr hab., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (Polska).

Вітчизняні автори

АНДРІЯШ Вікторія Іванівна – кандидат політичних наук, доцент, докторант кафедри державної служби Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: етнонаціональні процеси, етнонаціональні відносини, етнополітичні процеси, етнополітика.

АНТОНОВА Олена Ростиславівна – аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

Коло наукових інтересів: розвиток громадського сектора в Україні, проблеми розбудови громадянського суспільства.

БАСКАКОВА Юлія Віталіївна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

Коло наукових інтересів: парламентська діяльність в Україні, регулювання парламентської діяльності, інноваційно-інформаційні аспекти в організації парламенту.

БОБРОВСЬКА Олена Юріївна – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри економіки і регіональної економічної політики Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Коло наукових інтересів: державне регулювання соціально-економічного розвитку регіонів.

БОЛЮБАШ Надія Миколаївна – кандидат педагогічних наук, в.о. доцента кафедри державної служби Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: професійна компетентність державних службовців.

БОРИСЕНКО Ольга Петрівна – кандидат економічних наук, доцент, докторант, кафедра управління національним господарством Національної академії державного управління при Президентові України.

Коло наукових інтересів: формування зовнішньоекономічної політики України, удосконалення механізмів державного регулювання у сфері зовнішньоекономічної діяльності, розвиток європейської інтеграції, проблеми митної політики та митної справи.

ГАВІНСЬКА Олена Іванівна – аспірант кафедри україністики Національної академії державного управління при Президентові України.

Коло наукових інтересів: комунікаційні зв'язки органів публічного управління з медіа-сектором України.

ГРИЩЕНКО Ірина Миколаївна – кандидат наук з державного управління, головний спеціаліст відділу професійного навчання Національного агентства з питань державної служби України.

Коло наукових інтересів: діяльність районних рад в Україні, проблеми впровадження європейських стандартів врядування в діяльність органів місцевого самоврядування.

ГРОМАДСЬКА Наталія Анатоліївна – кандидат політичних наук, доцент кафедри державної служби Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: соціальна політика в Україні.

ДЕРЕГА Віра Володимирівна – кандидат політичних наук, доцент кафедри державної політики та менеджменту Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: державна сімейна політика.

СМЕЛЬЯНОВ Володимир Михайлович – кандидат технічних наук, доцент, державний службовець І рангу, директор Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: розвиток державної служби в Україні, модернізація державної служби, європейська інтеграція України, малий та середній бізнес.

КАЗЮК Яніна Мирославівна – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

Коло наукових інтересів: державне регулювання міжбюджетних відносин.

КОВАЛЬ Ганна Володимирівна – кандидат політичних наук, доцент, докторант кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили, заступник директора Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: молодіжна політика в країнах світу та в Україні.

КОВАЛЬСЬКА Наталія Михайлівна – кандидат педагогічних наук, доцент, докторант кафедри управління освітою Національної академії державного управління при Президентові України.

Коло наукових інтересів: роль сфери послуг в економічному розвитку держави.

КУЗЬМЕНКО Сергій Георгійович – кандидат юридичних наук, доцент, Донецький юридичний інститут МВС України.

Коло наукових інтересів: система відновлення трудового потенціалу людей з особливими потребами.

ЛАЗАРЄВА Олена Володимирівна – кандидат економічних наук, доцент кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: формування та реалізація регіональної політики в Україні.

НІКІТЕНКО Сергій Валерійович – кандидат історичних наук, доцент кафедри соціально-гуманітарних дисциплін Європейського університету, Херсонська філія.

Коло наукових інтересів: державне регулювання розвитку фізичної культури і спорту.

ОНИЩЕНКО Олександр Романович – здобувач, Академія муніципального управління.

Коло наукових інтересів: державне регулювання ресурсно-інноваційної діяльності в Україні та за кордоном.

ПЛОСКИЙ Костянтин Вікторович – кандидат наук з державного управління, викладач кафедри політології та державного управління Національного педагогічного університету ім. М. П. Драгоманова.

Коло наукових інтересів: проблеми міжнародного сприяння розвитку, актуальні аспекти глобалізації.

ПОЛЩУК Володимир Володимирович – кандидат наук з державного управління, Голова Рахункової палати Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Коло наукових інтересів: проблеми реалізації бюджетної реформи на регіональному рівні.

ЧЕРВЯКОВА Ольга Володимирівна – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри управління муніципальним розвитком Академії муніципального управління.

Коло наукових інтересів: державне регулювання регіональної інноваційної діяльності.

ШАЙДОРОВ Олександр Іванович – здобувач, Донецький юридичний інститут МВС України.

Коло наукових інтересів: державне управління у сфері боротьби з економічною злочинністю.

ШУМІК Ірина Володимирівна – аспірант кафедри економіки і регіональної економічної політики Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Коло наукових інтересів: збалансований розвиток соціальної сфери міст та регіонів.

ФРОЛОВА Ірина-Христина Романівна – аспірант Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України.

Коло наукових інтересів: європейська інтеграція, державне управління, адаптація українського законодавства до європейських норм.

ДЛЯ НОТАТОК

Наукове видання

НАУКОВІ ПРАЦІ

Науково-методичний журнал

Серія «Державне управління»

Випуск 190

Том 202

Технічний редактор, комп'ютерна верстка *А. Алексєєва*.
Друк *О. Полівцова*. Фальцювальні-палітурні роботи *Ю. Шаповалова*.

Підп. до друку 20.11.2012 р.
Формат 60х84¹/₈. Папір офсет.
Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.
Ум. друк. арк. 21,86. Обл.-вид. арк. 19,64.
Тираж 300 пр. Зам. № 4056.

Видавець і виготовлювач: ЧДУ ім. Петра Могили.
54003, м. Миколаїв, вул. 68 Десантників, 10.
Тел.: 8 (0512) 50-03-32, 8 (0512) 76-55-81, e-mail: vrector@chdu.edu.ua.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3460 від 10.04.2009 р.