

ПРАВОВІ АСПЕКТИ СПІВРОБІТНИЦТВА МІЖ ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ ТА ПРИЧОРНОМОРСЬКИМИ КРАЇНАМИ

У цій публікації досліджуються правові основи співробітництва Європейського Союзу, України, Туреччини та інших країн Причорноморського регіону. Тут розкриваються правова природа договорів про асоціацію, договорів про партнерство і співробітництво, а також особливості дво- та багатосторонніх відносин між ЄС та країнами Причорномор'я в контексті його політики сусідства.

Ключові слова: Європейський Союз, договір про асоціацію, договір про партнерство і співробітництво, Україна, країни Причорноморського басейну.

В этой статье рассматриваются правовые основания сотрудничества между Европейским Союзом, Украиной, Турцией и другими странами бассейна Чорного моря. Здесь исследуется правовая природа ассоциации между Европейским Союзом и третьими странами, правовая природа договоров о партнерстве и сотрудничестве, а также особенности двусторонних и многосторонних отношений ЕС и стран Причерноморья в рамках политики соседства ЕС.

Ключевые слова: Европейский Союз, договор про асоціацію, договір про партнерство і співробітництво, Україна, країни Причорномор'я.

This contribution explores the legal aspects of the cooperation between the European Union, Ukraine, Turkey and other Black Sea region countries. It addresses the legal nature of the association between the EU and third states, the legal nature of the cooperation and partnership agreements, as well as the peculiarities of the bilateral and multilateral relations between the EU and Black Sea region states under the auspices of its neighbourhood policy.

Key words: European Union, association agreements, partnership and cooperation agreements, Ukraine, Black Sea countries.

Постановка проблеми. Європейський Союз (далі – ЄС) на сучасному етапі формує достатньо гнучку й ефективну систему правового регулювання відносин з іншими суб'єктами міжнародного права, визначаючи основною метою такого співробітництва згідно ст. 21 Договору про Європейський Союз (далі – ДЄС) поширення принципів демократії, верховенства права, універсальності та неподільності прав людини та основоположних свобод, поваги до людської гідності, рівності та солідарності, а також дотримання принципів Статуту ООН та міжнародного права.

ЄС як міжнародна інституція із правовою природою *sui generis* у сучасному міжнародному праві, створив власну систему ефективних інструментів для співпраці на міжнародній арені та правових форм його участі в сучасних міжнародних відносинах, охоплюючи договірне співробітництво ЄС із різними за правовою природою суб'єктами міжнародного права, співробітництво в рамках членства в міжнародних міжурядових організаціях, багатоманітні форми

залучення ЄС до діяльності міжнародних організацій, участь у міжнародних конференціях, самітах та інших формах міжнародної співпраці як на постійній, так і тимчасовій основах.

Запровадивши у 2004 р. [1] т. зв. «політику сусідства ЄС», заклав правові основи для забезпечення особливостей правового регулювання відносин ЄС із країнами-сусідами уздовж свого зовнішнього кордону. Політика сусідства ЄС охоплює такі країни, як Алжир, Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Єгипет, Ізраїль, Йорданія, Ліван, Лівія, Молдова, Марокко, Палестина, Сирія, Туніс та Україна. Трьома основними напрямками реалізації цієї політики є т. зв. Чорноморська синергія (запроваджена в Києві у лютому 2008, Середземноморське партнерство (оновлений колишній Барселонський процес у Парижі в липні 2008) та т. зв. Східне партнерство (запроваджене в Празі у травні 2009 р.).

Водночас, коло цих країн, будучи досить чітко визначеним у географічному просторі, охоплює країни різних континентів із різними правовими

системами та різними геополітичними інтересами, вимагає особливого підходу до кожної із цих країн з боку ЄС. Тим більше, що в історичній перспективі держави різних регіонів, і навіть у рамках одного регіону, інтенсифікували свою співпрацю з ЄС у різні періоди, ба навіть зараз є на різних етапах із різним рівнем їхнього залучення до правового регулювання до інтеграційних процесів за участю ЄС.

Часто в різних частинах світу політичні цілі та інтереси регіонального характеру спричиняють інтенсифікацію пошуків форм регіонального співробітництва, як, наприклад, серед держав басейну Чорного моря. Наслідком такої активізації регіонального інтеграційного співробітництва стає використання або чітко інституціоналізованих форм міжнародних відносин, як нові міжнародні організації (наприклад, Організація Чорноморського економічного співробітництва), або ж досить лабільних об'єднань держав за політичними, економічними чи іншими інтересами (до прикладу, ГУАМ), які, стаючи новими учасниками міжнародних відносин, наділені відповідним політичним і правовим інструментарієм для забезпечення досягнення цілей регіонального співробітництва. Водночас, держави-члени таких регіональних інтеграційних утворень, зокрема, такі як Румунія, Болгарія, Україна, Росія, Туреччина та Молдова мають різне правове становище, зумовлене чинником інтенсивності їхнього залучення до правового регулювання інтеграційних відносин у рамках ЄС.

Аналіз останніх досліджень. Правові аспекти співробітництва ЄС із різними суб'єктами міжнародного права досліджували В. І. Муравйов¹ та М. М. Микієвич², зокрема щодо правового регулювання співробітництва ЄС з третіми країнами. Р. А. Петров³ досліджував питання застосування *acquis communautaire* у правових системах третіх країн, а також форми і методи запозичення правового доробку ЄС для використання у правових системах третіх країн. Серед зарубіжних авторів правові аспекти політики сусідства ЄС, а також правові форми співробітництва ЄС із різними суб'єктами міжнародного права досліджували М. Кремона⁴, К. Хілліон⁵, Д. Коченов⁶ та інші.

¹Муравйов В. І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами (теорія і практика) : [монографія] / В. І. Муравйов. – Київ : Академ-Прес, 2002. – 426 с.

²Микієвич М. М. Міжнародно-правові аспекти співробітництва Європейського Союзу з третіми країнами : [монографія] / М. М. Микієвич. – Львів : Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2001. – 200 с.; Микієвич М. М. Інституційне право Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки : [монографія] / М. М. Микієвич. – Львів, 2005. – 416 с.

³Petrov R. Exporting the Acquis Communautaire into the Legal Systems of Third Countries / R. Petrov // European Foreign Affairs Review 13, 2008. – P. 33–52.

⁴Cremona M. The External Dimension of the Single Market Building (on) the Foundations / M. Cremona // The Law of the Single European Market. Unpacking Premises ; Eds. Catherine Barnard and Joan Scott. – Oxford and Portland, Oregon : Hart Publishing, 2002. – P. 351–394.

Водночас правові аспекти політики сусідства ЄС досліджені у правовій літературі досить фрагментарно, що зумовлює актуальність подальших розробок у цій сфері доцільність.

Постановка завдання. Мета цієї статті полягає в дослідженні особливостей правового забезпечення співробітництва ЄС із країнами басейну Чорного моря шляхом аналізу правових форм співпраці ЄС із інституціоналізованими формами співробітництва у Причорноморському регіоні.

Правове співробітництво у рамках Організації Чорноморського економічного співробітництва (далі – ОЧЕС), яку утворено 25 червня 1992 року Статутом ОЧЕС⁷, укладеним між Албанією, Азербайджаном, Болгарією, Вірменією, Грецією, Грузією, Молдовою, Румунією, Російською Федерацією, Туреччиною та Україною. У 2004 р. до ОЧЕС приєдналася Сербія, унаслідок якого утворилося інтеграційне об'єднання, що охоплює територію з населенням 325 мільйонів осіб.

За статутом до принципів і завдань ОЧЕС є підтримка дружніх відносин між країнами для сприяння взаємній повазі, діалогу і співробітництву між державами-учасницями, розвиток і диверсифікація дво- і багатостороннього співробітництва відповідно до норм і принципів міжнародного права, спільна діяльність для покращення підприємницького середовища і сприяння індивідуальній і колективній ініціативі суб'єктів господарювання, залучених до безпосередньої підприємницької діяльності, сприяння розвитку економічного співробітництва з урахуванням міжнародно-правових зобов'язань держав-членів, зумовлених їхнім членством у інших міжнародних організаціях чи інституціях інтеграційного чи іншого характеру, розвиток співробітництва з урахуванням особливостей економічного розвитку і інтересів держав-членів, а також сприяння посиленню інтеграційних економічних процесів у рамках ОЧЕС із залученням інших зацікавлених учасників, а саме: держав, міжнародних економічних і фінансових інституцій, а також підприємств і компаній.

Конкретними сферами співробітництва є торгівля і економічний розвиток, банківський і фінансовий сектор, комунікації, енергетика, транспорт, сільське господарство й агроіндустрія, охорона здоров'я та фармацевтична галузь, захист довкілля, туризм, наука й технології, обмін статистичними даними й економічною інформацією, співробітництво між митними органами та

⁵Cremona M. Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy / M. Cremona, C. Hillion ; EUI Working Papers Law No. 2006/39, 2006/26.

⁶Kochenov D. The ENP Conditionality: Pre-Accession Mistakes Repeated (December 3, 2008) [Electronic version] / D. Kochenov // Pioneer Europe? Testing EU Foreign Policy in the Neighbourhood ; Eds. Delcour L., Tulumets E. – Baden-Baden : Nomos, 2008. – Access mode : <http://ssrn.com/abstract=1310780>.

⁷Charter of the Organization of the Black Sea Economic Cooperation [Electronic version]. – Access mode : <http://www.bsec-organization.org/documents/LegalDocuments/statutory/charter/Download/CHARTER%20web%20080630.pdf>.

прикордонними службами, боротьба з організованою злочинністю, незаконним обігом наркотичних речовин, зброї та радіоактивних матеріалів, усіма проявами тероризму та нелегальною міграцією або інших сферах, спільно визначених органами ОЧЕС.

Згідно із ст. 27 Статуту, ОЧЕС наділений як статусом суб'єкта національного права у правових системах його держав-членів, тобто здатністю («*juridical capacity*») щодо укладення договорів, набувати й відчужувати рухоме та нерухоме майно й ініціювати правові процеси, так і міжнародною правосуб'єктністю, що передбачає можливість активної участі цієї організації в міжнародних відносинах у регіоні й у світі. Так, ОЧЕС має статус спостерігача в ООН (1999 р.), а також у Секретаріаті Енергетичної Хартії. З ЮНІДО у 1997 р. ОЧЕС уклало угоду про відносини та співробітництво у сфері сприяння інвестиціям, енергетики, сприяння малому й середньому бізнесу, розвитку людських ресурсів, промислової статистики й охорони навколишнього середовища. З Економічною Комісією ООН для Європи (2001) ОЧЕС має укладену угоду про співпрацю, із 2002 р. подібна угода регулює співробітництво між ОЧЕС та Програмою ООН з охорони довкілля.

Спільно з Програмою розвитку ООН із 2006 р. ОЧЕС реалізує проект «Програма сприяння торгівлі та інвестиціям у Причорномор'ї», а з ФАО – спільний проект щодо сприяння міжрегіональній і внутрішньорегіональній торгівлі сільськогосподарською продукцією, і, зокрема, щодо підтримки розвитку сільської місцевості. ОЧЕС активно розвиває співпрацю і з міжнародними фінансовими й економічними інституціями, а саме з 2005 р. відносини між Світовим Банком і ОЧЕС регулюються спільним листом про співпрацю, а спільно з СОТ проводилися спільні регіональні семінари щодо торгівлі та переговорів щодо тарифів. У 2006 р. між ОЧЕС і Євразійським економічним співтовариством було укладено меморандум про порозуміння, у 2007 р. – з Міжурядовою Комісією TRASECA щодо співпраці у транспортній сфері, з 2011 р. – із Центральним виконавчим секретаріатом Центрально-європейської ініціативи щодо створення спільних умов для взаємного співробітництва.

Відтак, відносини між ЄС та ОЧЕС на сучасному етапі не є інституціоналізованими, незважаючи на той факт, що Болгарія, Греція, Румунія мають статус повноправного члена в обох інтеграційних утвореннях. Окрім цього, широке коло об'єктів співробітництва у рамках ОЧЕС, яке повною мірою вимагає узгодження зобов'язань держав-членів за статутом ОЧЕС із їхніми міжнародно-правовими зобов'язаннями, вимагатиме узгодженості й на рівні інституційних підходів із боку ЄС.

Тим більше, що правові основи для усталення відносин між цими інтеграційними утвореннями існують як у праві ЄС (розділ V Договору про функціонування Європейського Союзу), так і ОЧЕС має власну усталену практику співробітництва із міжнародними міжурядовими організаціями.

На відміну від ОЧЕС, ЄС має більш складну практику співробітництва із міжнародними інституціями. Правові основи співробітництва ЄС із третіми країнами, а також із міжнародними організаціями врегульовано у ст. 3 ДЄС, Розділі V ДЄС про загальні положення щодо зовнішніх дій ЄС та особливих положень щодо його спільної зовнішньої політики та політики безпеки⁸, а також у Розділі V Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЄС)⁹ щодо порядку укладення міжнародних договорів ЄС. Так, у п. 5 ст. 3 ДЄС зазначено, що ЄС у своїх відносинах зі світом «...підтримує та поширює свої цінності та інтереси, сприяє захисту своїх громадян. Союз підтримує мир, безпеку та сталий розвиток планети, солідарність та взаємну повагу народів, вільну справедливую торгівлю, викорінення бідності та захист прав людини, зокрема прав дитини, а також суворе дотримання й розвиток міжнародного права, зокрема дотримання принципів Статуту ООН». Діючи на міжнародній арені, ЄС згідно із п. 6 Ст. 3 ДЄС ґрунтує свою діяльність на дотриманні принципу обмежених повноважень, згідно з яким ЄС реалізує свої цілі відповідно до повноважень, наданих йому установчими актами. У ст. 24 ДЄС закріплено обов'язок держав-членів ЄС узгоджувати свої дії в міжнародних організаціях та на міжнародних Конференціях, обстоюючи позицію ЄС. У ст. 27 ДЄС закріплено право ЄС укладати угоди «...з однією або кількома державами або міжнародними організаціями у сферах» зовнішньої політики та політики безпеки і оборони¹⁰.

Окрім загальних положень установчих актів ЄС, що регулюють співробітництво ЄС із міжнародними організаціями, у праві ЄС закріплено норму про співробітництво з ООН, її спеціалізованими установами, Радою Європи, Організацією з безпеки та співробітництва в Європі, Організацією економічного співробітництва та розвитку, а також ЄС підтримує відносини з іншими міжнародними організаціями (ст. 220-221 ДФЄС).

Форми співробітництва ЄС із міжнародними організаціями можна класифікувати на підставі тривалості співробітництва, яке може здійснюватися як на постійній основі, так і на тимчасовій. Так, на постійній основі ЄС здійснює співпрацю з іншими міжнародними організаціями у договірній формі, у форматі повного або неповного членства в інших міжнародних організаціях, або ж у форматі надання/набуття статусу спостерігача або консультанта. На тимчасовій основі ЄС співпрацює з іншими міжнародними організаціями у формі участі в міжнародних конференціях, обміні делегаціями та місіями, організації та

⁸ *Treaty on the European Union* // Official Journal, 2010/C/ 83/01, p.13–46.

⁹ *Treaty on the Functioning of the European Union* // Official Journal, 2010/C/ 83/01, p. 46–200.

¹⁰ *Treaty on the European Union* // Official Journal, 2010/C/ 83/01, p.13–46.

проведення спільних програм, а також інших форм співробітництва ad hoc.

Так, наприклад, правове регулювання співробітництва з ООН здійснювалося активно в 70-х рр. ХХ століття. У 1974 р. ЄС отримало статус спостерігача в ООН, зокрема в Генеральній Асамблеї ООН¹¹, Економічній та Соціальній Раді, допоміжних органах (Конференції ООН з торгівлі та розвитку, Економічній комісії для Європи, Програмі ООН з навколишнього середовища, тощо, спеціалізованих агентствах та автономних утвореннях (Міжнародна організація праці, Всесвітня організація охорони здоров'я, Всесвітня організація інтелектуальної власності, Організація ООН з промислового розвитку), проте, ЄС не отримало статусу спостерігача в Раді Безпеки ООН. Статус повноправного члена ЄС має з 1991 року в Продовольчій та сільськогосподарській організації, з 1994 року – у Світовій Організації Торгівлі.

З Організацією Економічного Співробітництва та Розвитку (далі – ОЕСР) ЄС через представництво Європейської Комісії залучений до підготовки проєктів договорів ОЕСР, обговорення робочих програм та стратегії діяльності ОЕСР та до безпосередньої участі в роботі всіх органів ОЕСР, однак не має права голосу при ухваленні рішень і рекомендацій ОЕСР¹².

Для країн Причорномор'я ЄС у 2007 заклала основи програми нового регіонального співробітництва з метою врахування інтересів нових членів – Болгарії та Румунії – Чорноморської синергії¹³.

Виходячи із цілей співробітництва у рамках Чорноморської синергії, ЄС вбачала своє завдання в активізації трьох напрямів політики ЄС: щодо підготовки Туреччини до повноправного членства у ЄС, реалізації політики сусідства для п'яти країн регіону, а також розвитку стратегічного партнерства з Російською Федерацією.

Серед країн Причорномор'я статусом повноправного члена ЄС наділені Болгарія, Греція та Румунія, а інші країни регіону – Україна, Росія, Молдова, Грузія, Вірменія та Азербайджан співпрацюють з ЄС у форматі угод про партнерство та асоціацію, в той час коли Туреччина має статус асоційованої з ЄС держави. Правові основи такого співробітництва у країн Причорномор'я регулюються знову ж ДЄС та ДФЄС, однак правова природа цих відносин є особлива. Особливої уваги в цьому контексті заслуговує досвід Туреччини щодо правового регулювання відносин між ЄС, адже угоди про асоціацію з ЄС є пріоритетом зовнішньої політики України, Росії, Молдови тощо.

Згідно з правом ЄС, асоціація – тривалий інтенсивний міжнародно-правовий зв'язок особливого виду з особливим інституційним механізмом, який ґрунтується на взаємних правах і обов'язках сторін, передбачає їхні спільні дії і особливу процедуру співробітництва. Основним елементом асоціації є міжнародно-правовий договір, який містить програмні положення і декларації про наміри і взаємні конкретні зобов'язання сторін, яким гарантуються права громадянам асоційованих сторін. Елементами угоди про асоціацію Р. Петров¹⁴ визначає взаємні права й обов'язки сторін; спільна діяльність і особливі процедури співробітництва; привілейовані відносини між ЄС та третьою країною, де участь третьої країни в системі ЄС, які є визначальними при аналізі особливостей правового регулювання відносин між ЄС та третьою країною. Правотлумачна практика Суду ЄС при щодо визначення змісту зобов'язань ЄС за такими угодами найбільш чітко розвинута сформована щодо дії угоди про асоціацію між ЄС та Туреччиною. Так, у справі Demirel (30.09.1987) Суд ЄС вирішив, що саме ЄС має повноваження щодо вирішення всіх питань у формі укладення угод про асоціацію відповідно до правомочностей, якими він наділений відповідно до установчих договорів з дотриманням принципу т. зв. обмежених повноважень і засади паралельності внутрішньої і зовнішньої компетенції ЄС, та саме Суд ЄС уповноважений шляхом застосування преюдиційної процедури (ст. 267 ДФЄС) вирішувати спори щодо дійсності і тлумачення угод про асоціацію. Суд ЄС також у цій справі роз'яснив про можливість прямої дії та прямого застосування норм угод про асоціацію у праві ЄС на протидію позиції уряду ФРН, що угода про асоціацію з Туреччиною є лише міжнародно-правовим договором і не являє собою внутрішньодержавне обов'язкове право, яке зобов'язані застосовувати національні суди і органи державної влади держав-членів ЄС). У п. 14 рішення Суду ЄС у цій справі зазначено, що «Положення угоди ЄС із третіми країнами має пряме застосування, якщо при текстуальному аналізі його змісту та з позиції забезпечення виконання мети і цілей договору йдеться про чітке й однозначне зобов'язання, виконання якого або дія якого не залежить від укладення іншого міжнародного договору». Рішення органів, створених відповідно до угод про асоціацію, мають пряму дію за умов, ідентичних для самого договору про асоціацію. У справі Sevince (1990) Суд ЄС розглядав питання про заборону введення додаткових обмежень щодо свободи руху робочої сили відповідно до угоди про асоціацію з Туреччиною; рішенням Ради асоціації 1/80 безумовно й однозначно закріплено право громадян Туреччини, які на законних

¹¹ General Assembly. Resolution 3208 (XXIX). Status of the European Economic community in the General Assembly. 1974.

¹² Додатковий Протокол до Конвенції про ОЕСР від 14 грудня 1960 року// Supplementary Protocol No. 1 to the Convention on the OECD.

¹³ Black Sea Synergy – a New Regional Cooperation Initiative, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Com(2007) 160 final.

¹⁴ Petrov R. Association agreement versus partnership an cooperation agreement. What is the difference? [Electronic version] / R. Petrov. – Access mode : <http://www.easternpartnership.org/community/debate/association-agreement-versus-partnership-cooperation-agreement-what-difference>.

підставах протягом певного періоду часу здійснювали трудову діяльність у одній із держав-членів ЄС гарантується право на доступ до здійснення будь-якого іншого виду трудової діяльності в цій державі-членові ЄС, вільно обраного таким працівником-мігрантом. У справі *Kus* (1992) Суд ЄС витлумачив рішення Ради асоціації таким чином, що право громадян Туреччини на доступ до здійснення трудової діяльності одночасно означає і право на перебування на території відповідної держави-члена ЄС. У справі *Eroglu* (1993) Суд ЄС аналізував обсяг трудових прав дітей громадян Туреччини, зокрема їхнє право подаватися на запропоновані місця праці у країні їхнього перебування після завершення ними професійної освіти в цій країні незалежно від терміну перебування; право громадян Туреччини на поновлення дозволу на роботу в одного і того ж роботодавця за умови працевлаштування такого працівника протягом терміну не меншого ніж 1 рік. У справі *Vozkurt* (1993) Суд ЄС тлумачив право залишатися на території держави-члена ЄС після завершення трудової діяльності громадян Туреччини, підтверджуючи положення про те, що таке право не гарантоване угодою про асоціацію з Туреччиною, рішеннями Ради Асоціації. У справі *Taflan-Met* (1997) Суд ЄС не визнав прямої дії рішення Ради Асоціації 3/80 щодо застосування систем соціального забезпечення через необхідність акту імплементації рішень асоціації у право ЄС.

Таким чином, правотлумачна практика Суду ЄС, фактично, роз'яснюючи і зміст відповідних угод про асоціацію, зробила їх важливим інструментом розширення правових механізмів захисту прав громадян третіх країн у ЄС.

Попри заявлені політичні пріоритети, угода про асоціацію між Україною та ЄС не є чинним міжнародно-правовим документом, що регламентує взаємні зобов'язання сторін. Таким інструментом є угода про партнерство та співробітництво, яка довгий час була і залишається всеохоплюючою правовою базою відносин Україна-ЄС. Правова природа угоди про партнерство та співробітництво подібна до угоди про асоціацію, однак зміст і обсяг правового регулювання відносин є різним. Відмінності полягають у правових підставах їх укладення, дрібних відмінностях у формальностях

процедури їх укладення, відношенні до права ЄС, системі нормативних актів, які приймають договірні органи, і в юридичній силі цих актів. Тим не менше, угоди про асоціацію, угоди про партнерство і співробітництво складають невід'ємний елемент права ЄС, накладаючи міжнародно-правові зобов'язання на ЄС, його держави-члени, і, відповідно, третю країну. Відповідними повноваженнями щодо тлумачення і застосування цих угод у праві ЄС наділений Суд ЄС, який тлумачачи положення відповідних договорів про партнерство та співробітництво, фактично сприяє ефективній імплементації цих угод як у правовому порядку ЄС, так і у правових порядках його держав-членів, однак не третіх країн-сторін такої угоди. Так, наприклад, у 2005 р. Суд ЄС справі *Simutenkov*(2005) дав тлумачення ст. 23 УПС з Росією як норми, яка має пряму дію і закріплює зобов'язання ЄС і його держав-членів дотримуватися принципу заборони дискримінації, закріпленого у цій статті, сприяючи таким чином правовому захисту трудових прав працівників-мігрантів за угодою про партнерство і співробітництво. Слід наголосити також, що Суд ЄС при аналізі положень міжнародних договорів значною мірою враховує як цілі і завдання відповідних угод, так і необхідність формування єдиного правового поля регулювання однорідних відносин, що гарантувало б єдність застосування права ЄС.

Висновки. Досліджуючи правові аспекти співробітництва країн Причорноморського регіону з Європейським Союзом, можна зробити висновок щодо доцільності поглиблення такої співпраці в рамках уже наявних інституційних форм, таких, зокрема, як ОЧЕС, які об'єднують держави із різним рівнем правового зв'язку й інтенсивністю відносин із ЄС.

Обидві інституції мають усталену практику співпраці з міжнародними організаціями різної правової природи, а відтак правові форми такої співпраці є досить гнучкими, при яких можна врахувати і політичні, і економічні, і соціальні потреби країн регіону. Поза тим, актуальним видається дослідження правових особливостей співробітництва ЄС у рамках програми Чорноморської синергії з метою посилення ефективності використання запропонованих можливостей розвитку регіонального співробітництва.

ЛІТЕРАТУРА

1. Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. COM(2003) 104 final.
2. Муравйов В. І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами (теорія і практика) : [монографія] / В. І. Муравйов. – Київ : Академ-Прес, 2002. – 426 с.
3. Микієвич М. М. Міжнародно-правові аспекти співробітництва Європейського Союзу з третіми країнами : [монографія] / М. М. Микієвич. – Львів : Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2001, 200 с.; Микієвич М. М. Інституційне право Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки : монографія / М. М. Микієвич. – Львів, 2005. – 416 с.
4. Petrov R. Exporting the Acquis Communautaire into the Legal Systems of Third Countries / R. Petrov // *European Foreign Affairs Review* 13: 2008. – P. 33–52.
5. Cremona M. The External Dimension of the Single Market Building (on) the Foundations / M. Cremona // *The Law of the Single European Market. Unpacking Premises* ; Eds. Catherine Barnard and Joan Scott. – Oxford and Portland, Oregon : Hart Publishing, 2002. – P. 351–394.

6. Cremona M. L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy / M. Cremona / C. Hillion. – EUI Working Papers Law No. 2006/39, 2006, 26.
7. Kochenov D. The ENP Conditionality: Pre-Accession Mistakes Repeated (December 3, 2008) [Electronic version] / D. Kochenov // Pioneer Europe? Testing EU Foreign Policy in the Neighbourhood ; Eds. Delcour L., Tulmets E. – Baden-Baden: Nomos, 2008. – Access mode : <http://ssrn.com/abstract=1310780>.
8. Charter of the Organization of the Black Sea Economic Cooperation [Electronic version]. – Access mode : <http://www.bsec-organization.org/documents/LegalDocuments/statutory/charter/Download/CHARTER%20web%20080630.pdf>.
9. *Treaty on the European Union* // Official Journal, 2010/C/ 83/01. – P.13–46.
10. *Treaty on the Functioning of the European Union* // Official Journal, 2010/C/ 83/01. – P. 46–200.
11. General Assembly. Resolution 3208 (XXIX). Status of the European Economic community in the General Assembly. 1974.
12. Додатковий Протокол до Конвенції про ОЕСР від 14 грудня 1960 року// Supplementary Protocol No. 1 to the Convention on the OECD.
13. Black Sea Synergy – a New Regional Cooperation Initiative, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Com(2007) 160 final.
14. Petrov R. Association agreement versus partnership an co-operation agreement. What is the difference? [Electronic version] / R. Petrov – Access mode : <http://www.easternpartnership.org/community/debate/association-agreement-versus-partnership-co-operation-agreement-what-difference>.

Рецензенти: Кальниш Ю. Г., д.держ.упр.;
Палагнюк Ю. В., к.політ.н., доц.

© Головка-Гавришева О. І., 2013

Дата надходження статті до редколегії 18.05.2013 р.

ГОЛОВКО-ГАВРИШЕВА Оксана Ігорівна – к.ю.н., доцент кафедри європейського права ЛНУ імені Івана Франка.

Коло наукових інтересів: економічні та політичні відносини ЄС та країн Чорноморського регіону.

ГОТОВНІСТЬ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ДО ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ

У статті досліджується інституціональна спроможність формувань громадянського суспільства та їхня готовність до демократії участі (аналіз кількісних і якісних показників), дається характеристика взаємодії державного і громадського секторів.

Ключові слова: громадянське суспільство, демократизація, громадські організації, демократія участі.

В статье исследуются институциональные возможности формирования гражданского общества и их готовность к демократии участия (анализ количественных и качественных показателей), дается характеристика взаимодействия государственного и общественного секторов.

Ключевые слова: гражданское общество, демократизация, общественные организации, демократия участия.

In the article institutional possibilities of civil society organizations and their readiness to participatory democracy are investigated (analysis of quantitative and quality indexes), description of co-operation state and public sectors is given.

Key words: civil society, democratization, nongovernmental organizations, participatory democracy.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У світлі євроінтеграційних політичних векторів задача демократизації для України, як і раніше, є вкрай актуальною. За оцінкою FreedomHouse [10], із 12 країн колишнього СРСР (без прибалтійських країн) лише одна держава може бути визначена як «вільна». В інших країнах, включаючи Україну, суспільно-правове становище часто характеризується так званою «фасадною демократією». Термін «фасадна демократія» використовується для країн, де стратегічні державні лозунги, базове законодавство (Конституція) мають чітко визначений демократичний концепт, а реальні механізми його реалізації або відсутні, або діють украй неефективно. Одним з негативних проявів «фасадної демократії» є дискредитація серед населення демократичних цінностей. Громадяни, які щодня отримують месаджі про те, що їхня держава є демократичною, а в реальності стикаються з порушенням їхніх прав, при цьому, не маючи можливості їх захистити, як наслідок, не вірять у силу демократичного лідерства в країні. Втрата довіри до демократичного лідерства серед населення робить державу уразливою до реконструкції авторитарних методів у системі державного управління. Тому, виходячи з конституційних цілей України, набуває актуальності вплив інститутів громадянського суспільства на всіх рівнях і етапах процесу державного управління.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Питання створення і посилення громадянського суспільства в Україні викликає інтерес у багатьох дослідників. Проводяться дослідження як національного [5], так і регіонального рівнів [4], [11]. Прийняття Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [8], чисельні аналітичні матеріали, що готуються Національним інститутом стратегічних досліджень при Президенті України підтверджує зацікавленість і спрямованість держави на проведення послідовної політики, впровадження демократії участі [1], [3].

Метою статті є дослідження інституціональної спроможності формувань громадянського суспільства і готовності їх до демократії участі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Через слабкість громадянського суспільства Україна не може вирішити цілу низку найгостріших негативних проблем у державі. Причому деякі з них, наприклад корупція, вже набули характеру системних проблем. Подальше затягування процесу створення сильного громадянського суспільства в Україні може створити загрозу системоутворювальним процесам у державі. Слабке громадянське суспільство знижує ефективність практично всіх ключових реформ, намічених Урядом України.

У 2012 році Президент України Віктор Янукович підписав Указ про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації. Документ підписаний з метою

створення сприятливих умов для подальшого розвитку в Україні громадянського суспільства, запровадження ефективного механізму взаємодії його інститутів з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Стратегія спрямована на утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави, запровадження громадського контролю за діяльністю влади та проведення регулярних консультацій із громадськістю з важливих питань життя суспільства і країни [8].

Такого рівня програмний документ є нововведенням для України, хоча основи державної політики в цій сфері формувалися упродовж останніх 12 років [3].

Уперше про проблему інституалізації діалогу влади і громадянського суспільства заговорили ще при Президентові Леоніді Кучмі. У 2004 році було прийнято постанову Кабміну України про формування громадських рад при органах влади [2], у 2007 році з'явилася урядова Концепція державної політики підтримки розвитку громадянського суспільства [9]. 25 січня 2012 року Президент України підписав Указ «Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» (№ 31/2012), яким передбачено створення Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства як допоміжного органу при Президентові України, куди увійшли як представники Уряду, так і громадянського суспільства [6].

Тільки через активну участь у суспільних процесах у людини формуються відповідні цінності, тип поведінки щодо необхідності участі у громадському житті. Як зазначено у Стратегії [8], державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства має бути спрямована на вдосконалення правових механізмів та практики демократії участі.

Демократія участі є процесом, що виносить на перший план широку і тривалу участь виборців у політичній системі. Слід зазначити, що фундаментальна роль демократії участі полягає не в тому, щоби замінити собою представницьку демократію, засновану на засадах поділу влади, багатопартійної системи та вільних виборів, а, скоріше, у тому, щоби доповнити її, та в такий спосіб зробити її більш функціональною. Для досягнення цієї мети демократія участі виконує декілька важливих функцій:

- вона надає громадянам можливість залучатися до політичного життя на регулярній основі, а не тільки в ході виборів, і створює необхідні для цього умови;

- вона створює платформу, за допомогою якої громадяни захищають свої законні інтереси і, таким чином, беруть участь у розвитку динамічного демократичного суспільства;

- вона робить діяльність органів державної влади більш прозорою і близькою до виборців;

- вона сприяє підвищенню якості затвердженої державної політики та її безупинній, безперешкодній реалізації;

- вона сприяє контрольній ролі організацій громадянського суспільства у впровадженні ухвалених політик [1].

Залучення громадян до ухвалення рішень як на національному рівні, так і місцевому, – одна з передумов дієвого громадянського суспільства. Ідею розвитку громадянського суспільства повинна ініціювати саме громадськість, при цьому завдання держави – створити для цього сприятливе правове поле. Власне, зрушення в цьому напрямі вже відбуваються: ідея започаткування Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства належить громадським активістам, і згодом була ухвалена Президентом України.

Населення України, в цілому, сприймає владу на місцевому й національному рівнях як закрити до діалогу і підкреслює відсутність каналів впливу на рішення влади. Дослідження з цього напрямку свідчать про думку громадян, що влада не здатна і не готова до використання механізмів діалогу з громадськістю, врахування потреб і думки населення у вирішенні питань [4], [5].

Наприклад, проведене у 2012 році в Автономній республіці Крим дослідження ролі громадськості в системі місцевого самоврядування [4] показало, що вплив громадських організацій на ухвалення рішень на місцевому рівні дуже обмежений, на практиці громадські організації «йдуть на повіді» місцевої влади і притягуються до прийняття і реалізації рішень, найчастіше, коли в цьому зацікавлена сама влада. Дві третини опитаних представників місцевого самоврядування і державних адміністрацій відповіли, що впливу практично немає. Певний вплив є тільки в тих випадках, коли влада лояльна до громадських організацій (що, в цілому, не характерно для усього Криму) або громадські організації очолюють і входять в Громадську Раду колишні посадовці державної адміністрації, які встигли напрацювати авторитет і вплив у органах місцевої влади.

Узагалі, практика створення Громадських Рад є дуже ефективним методом налагодження взаємодії між громадськими лідерами, їх організаціями і владою. Проте, реальна конструктивна участь Громадських Рад у процесах обговорення, прийняття і реалізації рішень, моніторингу виконання прийнятих рішень влади залежить від інституціонального рівня самої ради (уміння готувати і проводити засідання, формулювати і доводити до влади результати своїх обговорень, професійно аналізувати теми, які виносяться на обговорення, інформувати членів своєї організації і суспільство в цілому і т. д.). З іншого боку, якщо адміністрації або виконкоми місцевих рад зацікавлені в отриманні від громадських рад професіональнішої і повноціннішої участі, то профільні управління повинні розробити і послідовно реалізувати програму підвищення професійного потенціалу складу громадської ради. Такого роду навчання особливо важливе на початковому етапі діяльності громадських рад.

Половина опитаних посадовців відмітила, що на їх території діяльність неурядових організацій підтримується і стимулюється з боку місцевого самоврядування і державних адміністрацій [4]. Рівень формальної взаємодії громадських організацій із місцевою владою виявився дуже високим – більше половини неурядових організацій приймають участь у громадських радах, громадських слуханнях. Проте, реальна врахування їх точки зору в процесі управління на місцевому рівні надзвичайно обмежене. Немає каналів взаємодії: місцева влада не створила рамки співпраці (немає ресурсів, системи обговорення), які можуть забезпечити вплив громадян на підходи до рішення різних проблем суспільства. Із чотирьох рівнів співпраці державного і громадського секторів – обговорення, планування, впровадження, контроль – влада готова йти на співпрацю на рівні обговорення і/або впровадження (часто сприймаючи організації як додатковий ресурс). Таким чином, роль громадських організацій зводиться до ресурсів для влади. Небажання або нездатність залучати громадські організації до планування, а, тим більше, контролю дій влади свідчить про недостатність демократії усередині системи державного управління, включаючи місцеве самоврядування, про відсутність реальних демократичних механізмів.

Певна частина посадовців не готова до взаємодії з громадськістю і намагається обмежити діалог із громадськими організаціями обміном інформацією, оскільки вважають останні недостатньо професійними, щоб стати партнерами влади. У той же час, представники влади відмічають безініціативність більшої частини громадських організацій. Робота багатьох громадських формувань обмежується виявленням проблем: позначили проблему, оповістили владу і чекають її рішення, не докладаючи ніяких зусиль для цього. Влада зв'язує це явище з відсутністю громадських лідерів і пасивністю населення. Часто це призводить до взаємної недовіри і нівелювання вже напрацьованих досягнень в співпраці державного і громадського сектору [4].

Серед головних причин, що перешкоджають формуванню європейської моделі громадянського суспільства в Україні, слід вказати:

- відсутність єдиної і прийнятої для усіх регіонів України культурно-історичної ідеологічної платформи, здатної консолідувати суспільство для реалізації стратегії сталого розвитку держави;
- відсутність спадкоємності урядових довгострокових програм, і, як результат, суперечливий розвиток соціально-економічної і суспільно-політичної ситуації в країні;
- тривалий процес формування середнього класу населення України як найбільш зацікавленого учасника демократичних перетворень і ліберальної економіки;
- половинчасті реформи у сфері гуманітарної і соціально-економічної політики, що викликають у громадян почуття невизначеності і невпевненості у своєму майбутньому;

– неефективна діяльність системи державного управління в питаннях прозорості, підзвітності, орієнтації на потреби населення, верховенства права, стратегічного планування, децентралізації і державно-приватного партнерства [11].

У кризовій ситуації, що склалася в Україні, особливого значення набуває діяльність недержавних громадських організацій, здатних, з одного боку, посилити самоорганізацію, причетність і цивільну активність населення, а з іншого – забезпечити підтримку необхідних глибоких змін в країні, у тому числі стратегічних реформ, що робляться нинішнім Урядом. Тому на сучасному етапі становлення України як демократичної держави завдання ефективною діяльністю різних громадських формувань, здатних генерувати соціальний капітал громадянського суспільства, стає ще актуальнішим [12].

Оцінюючи «інституціональну силу» недержавних громадських організацій, слід звернути увагу на звіти, в яких підкреслюється слабка, здебільшого, формальна участь громадських організацій у значущих процесах суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку держави [12]. Нині громадський сектор України має слабкі кількісні характеристики усіх чинних правових форм громадських формувань. Ситуація не покращується «хвилями» масових реєстрацій різних форм громадських формувань, що періодично з'являються в Україні. Останнє не рідко виявляється адміністративною (згори) або іншою (зовнішньою, наприклад, коли починає діяльність певна донорська програма) ініціативою, що не має в кінцевому вигляді якості «демократії участі». За даними експертів, тільки 6-7 % загальної кількості зареєстрованих недержавних громадських організацій в Україні ведуть яку-небудь активну діяльність [5].

Проблема з великою кількістю зареєстрованих, але практично не діючих громадських організацій спостерігається протягом усього часу формування громадського сектору в Україні. Причому, якщо на початку 90-х такий становище можна було пояснити неможливістю лідерів громадських організацій отримати знання з інституціонального становлення, управління, відсутністю інформації про донорські програми, то з початку 2000 р. ситуація докорінно змінилася. Були підтримані сотні проектів із проведення різних тренінгів для НГО, створення ресурсних центрів для НГО в регіонах України, створені сайти для оперативного інформування про чинні програми міжнародної технічної допомоги. Але співвідношення «активних» і «неактивних» громадських організацій не змінилось значно на краще [11].

У дослідженнях також відзначається, що багато організацій переходять до категорії «неактивних» уже через 2-3 роки після реєстрації [4]. Це означає, що велика частина громадських організацій України не в змозі здолати етап організаційного формування для того, щоб стати життєздатним і активнотіючим інститутом громадянського суспільства. Диспропорція «активних» (7 %) і

«неактивних» (до 93 %) громадських організацій, що склалася в Україні, знижує рівень довіри до громадських організацій із боку населення і влади, що відповідно дискредитує ідею громадської активності населення.

Акцентування такої проблеми громадських формувань, як відсутність фінансових коштів, свідчить також про необхідність створення ефективніших механізмів гарантування з місцевих бюджетів. Практика соціального замовлення (громадська організація отримує грант на який-небудь суспільнозначущий проект) має нормативно-правове забезпечення й існує в Україні. Але, порівняно з грантовою підтримкою програм міжнародної технічної допомоги, вона вимагає більшого методичного опрацювання і об'ємів фінансування.

Попри те, що велика частина роботи неурядових організацій проводиться на добровільних громадських началах, більшість організацій не здатна притягнути волонтерів. Організації мало співпрацюють із міжнародними й українськими програмами, фондами, бізнесом, основне джерело доходів – членські і благодійні внески. Проблемним виглядає те, що більшість організацій не мають довгострокових планів, і в них відсутні стратегічне бачення в діяльності своєї організації.

Низький рівень залучення волонтерів можна пояснити патерналістським менталітетом у суспільстві, відсутністю якісних місцевих лідерів, що уміють організувати людей, пасивності суспільства в цілому, низькій довірі людей до громадським об'єднанням і до інших людей, а також невіри людей що-небудь змінити навколо себе і в країні в цілому.

У цій ситуації рішення може бути знайдене шляхом інституціонального посилення ролі громадських організацій у реалізації локальних стратегій на рівні системи місцевого самоврядування в Україні. Необхідно повернутися до перевіреного в багатьох країнах Європи підходу «від низу до верху». Це означає, що необхідно розпочати активізацію громадянського суспільства з рівня участі громад.

Виходячи з принципів Концепції «Grass Roots Activity» (активність «коренів трави»), значимий

внесок у розвиток громадянського суспільства України з боку неурядових організацій буде досягнутий при виконанні, як мінімум, наступних умов:

- географічно розподілена і рівномірна чисельність неурядових організацій в Україні, близька до європейських показників;

- ефективна громадська діяльність неурядових організацій в інтересах громадян, що підвищує авторитет організацій серед населення і сприяє залученню більшої кількості волонтерів;

- уміння створювати конструктивне партнерство з іншими секторами суспільства, а також консолідувати інститути громадянського суспільства в пріоритетні для громадян громадські рухи і заходи [11].

Слід зазначити, що Державна Стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року в Україні [7], спрямована на підвищення регіональної конкурентоспроможності і сталого розвитку, передбачає залучення громад до реалізації регіональних стратегій, що, у цілому, відповідає європейським принципам створення регіональної конкурентоспроможності. Але в тому ж документі відзначається, що підхід децентралізації, як інституціональна умова регіонального розвитку, включає необхідність посилення ролі громадських організацій і підзвітності органів місцевого самоврядування громадам. Таким чином, ефективне партнерство між місцевим самоврядуванням і громадськими об'єднаннями визначене як свого роду платформа для створення місцевого соціального капіталу для сталого регіонального розвитку.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Громадянське суспільство в Україні нині не має значної мережі репрезентативних і інституціонально розвинених громадських формувань, здатних брати участь в управлінні на місцевому, регіональному і національному рівнях. У багатьох випадках, участь громадськості в державному управлінні може бути визначена як імітації демократії участі. Тому доцільно зосередити подальші дослідження на інституціональному посиленні ролі громадських організацій в реалізації державної політики в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Демократія участі неможлива без дієвого громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.undp.org.ua/ua/media/41-democratic-governance/1317-participatory-democracy-is-impossible-without-an-effective-civil-society>.
2. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики; Постанова Кабінету міністрів України від 15.10.2004 р. № 1378 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1378-2004-p>.
3. Кулик В. Демократія участія – новий тренд розвитку громадянського суспільства в Україні [Електронний ресурс] / В. Кулик. – Режим доступу : http://constituanta.blogspot.com/2012/06/blog-post_3435.html.
4. Куртсеитов Р. Усиление роли общественности в системе местного самоуправления / Р. Куртсеитов, А. Асанова, А. Сейтосманов. – Симферополь : Тезис, 2012. – 112 с.
5. Паливода Л., Голота С. Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України 2002-2009 роки: Звіт за даними дослідження / Л. Паливода, С. Голота. – К. : ТОВ «Видавничий Дім «КуПол», 2010. – 112 с.
6. Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні; Указ Президента України №31/2012 від 25.01.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/32/2012>.
7. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року ; Постанова Кабінету міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-p>.

8. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації; Указ Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>.
9. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства ; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 № 1035-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1035-2007-р>.
10. Рябушкина В. А. Современные квазидемократии [Электронный ресурс] / В. А. Рябушкина. – Режим доступа : <http://www.lawinrussia.ru/sovremennye-kvazidemokratii>.
11. Сейтосманов А. Партнерство с общественными объединениями как основа эффективного местного самоуправления в АР Крым. Предложения и рекомендации / А. Сейтосманов. – Симферополь : Издательский дом «Тезис», 2012. – 64 с.
12. Украина XXI века. Стратегия реформ и общественной консолидации. Экспертный доклад НИСИ к Посланию Президента Украины В. Януковича к украинскому народу [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.niss.gov.ua/articles/191>.

Рецензенти: Загороднюк С. В., к. держ. упр.;
Сорока С. В., к. політ. н.

© Асанова А. А., 2013

Дата надходження статті до редколегії 15.05.2013 р.

АСАНОВА Аліме Асанівна – виконавчий директор Української асоціації європейських студій, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: державне управління, євроінтеграція, громадянське суспільство, електронне урядування.

ПРІОРИТЕТИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

У статті висвітлено сучасний стан розвитку політики України у сфері протидії нелегальній міграції, охарактеризовано основні засади загальноєвропейського співробітництва нашої держави у сфері міграційної політики та обґрунтовано необхідність подальшого реформування й удосконалення вищезазначеної державної програми.

Ключові слова: нелегальна міграція, державна міграційна політика України, загальноєвропейське співробітництво у сфері спільної правової, гуманітарної та міграційної політики.

В статье рассматривается современное состояние политики Украины в сфере противодействия нелегальной миграции, охарактеризованы основные принципы общеевропейского сотрудничества нашего государства в сфере миграционной политики и обоснована необходимость дальнейшего реформирования и совершенствования вышеупомянутой государственной программы.

Ключевые слова: нелегальная миграция, государственная миграционная политика Украины, общеевропейское сотрудничество в сфере правовой, гуманитарной и миграционной политики.

The article describes the current state of development of the state policy of Ukraine in the field of prevention of the illegal migration along with the main issues of the whole-European co-operation in the sphere of migration policy being revealed. Moreover, the need for further reformation and improvement of the aforementioned state program is justified.

Key words: illegal migration, state migration policy of Ukraine, whole-European co-operation in the sphere of common judicial, humanitarian and migration policy.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Із проголошенням незалежності Україна розпочала власний шлях розбудови демократичного суспільства і формування своєї правової системи. При цьому найголовнішим завданням стало приведення законодавства України у відповідність до принципів та норм міжнародного права, особливо у сфері захисту прав і свободи людини. Слід зауважити, що такі заходи стали однією з найважливіших передумов інтеграції нашої держави до міжнародного співтовариства загалом та Європейського Союзу зокрема. Говорячи про місце України у загальноєвропейських міграційних процесах необхідно наголосити, що починаючи з 1991 року наша держава є однією з найбільших країн-постачальників трудових та нелегальних мігрантів до Західної Європи, а також важливою країною-транзитом для переміщення біженців та шукачів притулку із Азії до ЄС. Необхідність посилення державного контролю у цій галузі пов'язана, по-перше, із

гостротою міграційних проблем, що постають перед Україною; по-друге, з оптимізацією міграційних потоків як важливого завдання подальшого успішного соціально-економічного розвитку держави [5]. Усі ці фактори є важливими умовами інтенсифікації міжнародного співробітництва нашої держави з країнами Європейського Союзу як у сфері євроінтеграційної політики, так і потенційного успішного підписання угоди України з Європейським співтовариством.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми. Підґрунтям для дослідження адміністративно-правових та інституційних механізмів реформування та вдосконалення державної міграційної політики в сучасній Україні стали праці М. Александрова, С. Алексєєва, І. Веремєєнко, Б. Габрічидзе, Д. Керімова, Г. Курагіна, О. Лейста та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Починаючи з 1991 року, коли

Україна здобула незалежність, національне законодавство у сфері міграції розроблялося відповідно до сучасних вимог функціонування демократичного суспільства та найважливіших норм міжнародного права, проте процес створення цілісної системи державного управління міграціями в Україні все ще знаходиться у стані реформування та активного розвитку. Питання його якнайшвидшого завершення та оптимізації особливо гостро постає у зв'язку із євроінтеграційними амбіціями України, адже ця умова виносилася на обговорення ще на самому початку переговорного процесу між Україною та Європейським Союзом у рамках «Плану дій Європейського Союзу в галузі юстиції та внутрішніх справ». Важливим кроком на шляху розбудови демократичного суспільства та остаточного формування цілісної правової системи України як важливої передумову вступу нашої держави до Європейського Союзу відповідно до «Копенгагенських критеріїв» є вдосконалення системи державного управління міграційними процесами та приведення їх у відповідність до міжнародних стандартів у сфері захисту прав і свобод людини [2].

Успішне та максимально ефективно застосування владних та регуляторних функцій держави у сфері міграції може бути забезпечене лише за умови надання юридичних гарантій та створення усіх необхідних умов та для здійснення зацікавленими особами законного й легального переміщення через державний кордон. Більш того, виходячи із європейського досвіду, головною метою реформування державної міграційної політики України має стати досягнення високого рівня «регульованої відкритості», тобто максимального та всебічного забезпечення керованих міграційних переміщень осіб на законодавчому рівні [6].

Постановка завдання та мети статті сформульовані наступним чином:

- висвітлити сучасний стан розвитку політики України у сфері протидії нелегальній міграції;
- охарактеризувати основні засади співробітництва нашої держави із країнами-членами Європейського Союзу у сфері спільної правової, гуманітарної та міграційної політики;
- обґрунтувати необхідність подальшого реформування та вдосконалення вищезазначеної державної програми;

Виклад основного матеріалу з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Уже в перші роки незалежності сформувалися основні напрями міграційної політики України. На сьогодні найважливішим документом, що регулює цей аспект соціально-правових відносин є Концепція державної міграційної політики України, що була схвалена указом Президента 30 травня 2011 року. Відповідно до вищезгаданої державної програми, на міграційну політику України покладені такі завдання та функції:

1. Забезпечення виконання конституційної гарантії щодо вільного пересування громадян

України через державний кордон на законних підставах та запобігання прецедентів нелегальної міграції.

2. Усебічний захист прав та законних інтересів українських громадян, що тимчасово або постійно перебувають за кордоном.

3. Здійснення контролю за імміграцією іноземців в Україну та закріплення правового статусу тих іноземних громадян, які на законних підставах перебувають на території нашої держави.

4. Гарантії надання притулку біженцям та особам без громадянства відповідно до міжнародно-правових зоб'язань України [3].

Слід зауважити, що система державного управління міграціями в Україні на сьогодні є недостатньо розвинутою, наділена суттєвими недоліками та прогалинами в адміністративно-правовому забезпеченні, а відтак – потребує подальшого реформування та вдосконалення у зв'язку із прагненням держави привести власну правову систему у відповідність до міжнародних та загальноєвропейських стандартів у сфері захисту прав і свобод людини.

Сьогодні нагальним є вирішення проблем, пов'язаних із необхідністю вдосконалення системи державного управління міграційними процесами. Вони зумовлені політичними та соціально-економічними факторами, що впливають на ситуацію в Україні та світі, головними з яких є: інтеграція України у міжнародний ринок праці, що супроводжується впливом робочої сили з України; зменшення чисельності населення в Україні; активна імміграційна політика іноземних держав, спрямована на залучення іноземної робочої сили; невідповідність законодавчих актів України з питань міграції вимогам сьогодення, зокрема, через відсутність законодавчих актів у сфері захисту іноземців та осіб без громадянства, яким не надано статус біженців в Україні, у випадку, коли повернення їх до держав громадянської належності або попереднього постійного проживання неможливе з огляду на необхідність виконання Україною взятих на себе міжнародних зоб'язань, а також на неможливість проживання або перебування таких осіб на території держави їх походження, що зумовлено екологічними, техногенними або іншими обставинами надзвичайного характеру; недостатність кадрового, матеріально-технічного забезпечення державних органів, із метою реалізації державної міграційної політики України; відсутність інформаційних автоматизованих систем обліку і реєстрації громадян України, а також іноземців та осіб без громадянства, які проживають або тимчасово перебувають на території України на законних підставах [3, с. 2].

Спираючись на аналіз спільної міграційної політики ЄС та практичного досвіду в управлінні міграційними процесами окремо взятих країн Європейського Союзу, можна стверджувати, що успішне та максимально ефективно застосування

владних і регуляторних функцій держави в цій сфері може бути забезпечене лише за умови створення всіх необхідних умов та надання юридичних гарантій для здійснення особами легальної міграції. А отже, виходячи із європейського досвіду, головною метою реформування державної міграційної політики України має бути досягнення рівня так званої «регульованої відкритості», тобто забезпечення максимально керованих міграційних переміщень на законодавчому рівні. Так, на думку Плахотнюка, управління міграційними процесами на сучасному етапі розвитку людства повинно базуватись на глибинному розумінні самої природи даного суспільного явища, усвідомленні його витоків, причин, механізмів та стандартних схем; урахуванні особливостей соціально-економічного, політичного та демографічного розвитку країн та геополітичної ситуації у цілих регіонах [8].

З метою вдосконалення державної міграційної політики України вважаємо за доцільне вжити такі заходи:

1. Підвищити рівень державного прикордонного та митного контролю, що сприятиме суттєвому підвищенню рівня національної безпеки країни шляхом попередження та запобігання прецедентів неконтрольованої нелегальної міграції.

2. Запровадити низку спеціальних та вузькоспеціалізованих навчальних програм та практичних тренінгів для працівників правоохоронних, прикордонних і митних служб, покликаних підвищити рівень обізнаності вищезазначених посадових осіб із природою суспільного явища міграції, усвідомлення його витоків, причин, механізмів та стандартних схем імплементації.

3. Посилити взаємодію та плідне співробітництво державних органів, органів місцевого самоврядування та громадських організацій у сфері реалізації державної міграційної політики.

4. Покращити законодавче закріплення прав, законних інтересів та юридичних гарантій перебування іноземних громадян на території України.

5. Удосконалити юридичний механізм надання притулку біженцям та особам без громадянства відповідно до міжнародно-правових забор'язань України.

6. Дотримуватися реалізації конституційних гарантій громадян України щодо свободи пересування територією держави, права перетину державного кордону, вільного вибору місця проживання тощо.

7. Поліпшити державну статистичну звітність у контексті контролю за перебігом процесів міграції, що уможливило б отримання більш оперативної, точної та об'єктивної оцінки ситуації у цій сфері та запобігало б випадкам латентності.

8. Створити дієві механізми та сприятливі соціально-економічні умови для репатріації-повернення на Батьківщину громадян України або ж вихідців із неї, які постійно проживають

закордоном разом із всебічним стимулюванням зменшення еміграційних потоків у майбутньому.

9. Підвищити ефективність роботи консульських служб за кордоном та покращити рівень їх співробітництва між собою з метою максимального забезпечення та захисту законних прав та інтересів українських громадян, що тимчасово або постійно перебувають на території іноземної держави;

10. Посилити тісну співпрацю між державою та громадянським суспільством у питаннях захисту прав і свобод людини у процесі забезпечення інтересів державної безпеки.

11. Продовжити роботи щодо покращення національного законодавства у сфері регулювання процесів міграції та його наближення до норм міжнародних нормативно-правових актів, всесвітніх принципів та стандартів захисту прав та свобод людини.

12. Стимулювати подальший розвиток та інтенсифікацію міжнародного співробітництва нашої держави та країн-учасниць Європейського Союзу у сфері спільної правової та гуманітарної політики.

13. Запозичити та активно використовувати практичний досвід та надбання у сфері успішного регулювання міграційних процесів тих країн-членів Європейського Союзу, державні кордони яких межують з Україною (зокрема Республіка Польща, Угорщина, Словаччина, Румунія) з їх подальшим залученням у адміністративно-правову практику відповідно до власних національних інтересів та пріоритетів.

14. Створити привабливий внутрішній ринок праці та всіляко стимулювати громадян до працевлаштування на території Батьківщини, що у свою чергу сприятиме подальшому сталому демографічному та соціально-економічному розвитку держави

15. У випадку ж бажання громадян працевлаштуватися закордоном – заохочувати вищезазначених осіб емігрувати виключно на легальній основі та на законних підставах.

16. Запровадити широкомасштабну інформаційну кампанію, яка полягає у підвищенні загальної поінформованості громадян з усіма аспектами нелегальної міграції та торгівлі людьми шляхом проведення відкритих лекцій, семінарів, надання безкоштовних юридичних консультацій та безоплатної правової допомоги.

17. Формувати в населення та громадян толерантного ставлення до мігрантів, боротьба із будь-якими проявами расизму, ксенофобії та релігійної нетерпимості у суспільстві [3; 4].

Висновки. Таким чином, реформування та підвищення ефективності державної міграційної політики України повинно знайти своє практичне відображення у таких заходах та діях: підвищенні адміністративно-правового рівня управління міграційними потоками; суттєвому покращенні нормативно-правової бази в цій сфері; активній боротьбі із нелегальним перетином державного

кордону та протидії вчинення злочину «торгівля людьми»; посиленню правового захисту українських громадян за кордоном; кращому законодавчому закріпленні прав та свобод іноземців, що на законних підставах перебувають на території нашої держави; вдосконаленні правових механізмів надання притулку біженцям та особам без громадянства. Безумовно, максимальне наближення національного законодавства до сучасних вимог функціонування демократичного суспільства та міжнародних норм у сфері захисту прав і свобод людини є однією з важливих передумов інтенсифікації загальноєвропейського співробітництва у сфері спільної правової та гуманітарної політики та потенційної успішної інтеграції України до Європейського співтовариства у зв'язку із виконанням «Копенгагенських критеріїв».

Враховуючи курс України на розбудову відкритого демократичного суспільства та інтеграцію до Європейського співтовариства, використання досвіду та надбань окремо взятих європейських країн у сфері успішного регулювання міграційних процесів відповідно до власних національних інтересів та пріоритетів повинно стати однією із ключових стратегій успішного реформування міграційної політики нашої держави. При цьому особливу увагу слід приділяти аналізу та запозиченню досвіду безпосередньо тих країн Центральної Європи, що є новими членами

Європейського Союзу та які досягли значних успіхів у інтегруванні загальноєвропейських стандартів управління процесом міграції у власне національне законодавство і адміністративну практику. Так, врахування провідних сучасних механізмів, підходів та методів, що застосовуються країнами-членами Європейського співтовариства задля регулювання та оптимізації міграційних процесів сьогодення дадуть уряду України змогу максимально швидко та ефективно реформувати та покращити національне законодавство у вищезазначеній сфері, усунути всі можливі юридичні колізії та недоліки а отже – стимулювати подальший розвиток успішного міжнародного співробітництва нашої держави та ЄС у сфері спільної правової та гуманітарної політики.

Перспективи подальших наукових розробок полягають у дослідженні державної міграційної політики України у сфері протидії нелегальній міграції та адміністративно-правового забезпечення цієї діяльності у площині міжнародного співробітництва нашої держави з тими країнами-членами Європейського Союзу, які розділяють державні кордони України та які досягли значних успіхів у інтегруванні загальноєвропейських стандартів управління процесом міграції у власне національне законодавство і адміністративну практику. Зокрема, йдеться про Республіку Польщу, Угорщину, Словаччину та Румунію.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Щодо Угоди про асоціацію між Україною та ЄС// Голос України. –2013. – № 6, травень.
3. Про Концепцію державної міграційної політики ; Указ президента України від 30 травня 2011 р. № 622/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13642.html?PrintVersion>.
4. Про заходи щодо посилення боротьби з незаконною міграцією: Указ Президента України від 18 січня 2001 р. № 22/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 3. – Ст. 59.
5. Бабенко О. Г. Міграційна політика Української держави на сучасному етапі (політологічний аспект) : дис. канд. юрид. наук / О. Г. Бабенко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 1997. – 195 с.
6. Книш С. Особливості міжнародно-правового механізму у боротьбі з нелегальною міграцією в сучасних умовах / С. Книш // Підприємство, господарство і право. – 2009. – № 9. – С. 22–24.
7. Мосьондз С. Протидія нелегальній міграції у контексті здійснення державної міграційної політики / С. Мосьондз // Боротьба з нелегальною міграцією та торгівлею людьми / [відп. редактори: Я. Ю. Кондратьєв, Ю. І. Римаренко]. – К., 2004. – С. 57–60.
8. Плахотнюк Н. Міжнародно-правові аспекти співробітництва держав у боротьбі із нелегальною міграцією / Н. Плахотнюк // Голос України. – № 23. – С. 10.

Рецензенти: Антонова Л. В., д.держ.упр., проф.;
Дерега В. В., к.політ.н., доц.

© Багмет М. О., Палагнюк О. В., 2013

Дата надходження статті до редколегії 13.05.2013 р.

БАГМЕТ Михайло Олександрович – д.і.н., професор, проректор з науково-педагогічної роботи ЧДУ імені Петра Могили, Заслужений діяч науки і техніки України.

Коло наукових інтересів: проблеми державного управління та дослідження євроінтеграційних питань.

ПАЛАГНЮК Олександра Вікторівна – аспірант кафедри державної політики та менеджменту ЧДУ імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: європейське та міжнародне право, державна міграційна політика України, права людини.

РОЛЬ МОЛОДІЖНИХ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті автор розглядає роль молодіжних громадських організацій у формуванні та реалізації державної молодіжної політики, акцентує увагу на тому, що без активного включення молоді та їх об'єднань у державотворчі процеси неможливий подальший успішний розвиток суспільства, а також стисло аналізує праці видатних вітчизняних дослідників із поставленого питання.

Ключові слова: влада, громадські організації, громадянське суспільство, демократичні перетворення, державна молодіжна політика, молодь.

В статье автор рассматривает роль молодежных общественных организаций в формировании и реализации государственной молодежной политике, акцентирует внимание на том, что без активного вовлечения молодежи и их объединений в государственные процессы невозможно дальнейшее успешное развитие общества, а также кратко анализирует работы известных ученых по этому вопросу.

Ключевые слова: власть, общественные организации, молодежь, патриотизм, Вооруженные Силы, Отечество, герои, воспитание, долг, страна, перспективы развития, государство, молодежная политика, ценности.

In the article the author views the role of youth public organizations in the formation and realization of state youth policy, emphasizes the attention on the fact that the further successful development of society is impossible without active intervention of youth and youth organizations in the processes of state formation, and also shortly analyzes works of famous domestic scientists regarding these issues.

Key words: power, public organizations, democratic changes, state youth policy, youth.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Україна традиційно знаходиться в центрі глобальних та регіональних політичних і економічних процесів. Завдання забезпечення її поступального, стійкого розвитку і безпеки вимагає ефективної і адекватної реакції на сучасні виклики, досягнення національної конкурентоспроможності у всіх сферах. Процеси демократизації та інтеграції України до європейського та світового співтовариства зумовили необхідність переходу від пасивної, виконавської життєвої настанови, яка нещодавно домінувала в масовій свідомості, до активної, самостійної позиції. Молоді, як соціальній групі, найбільш схильній до інновацій і найменше скутої стереотипами минулого, здійснити подібний перехід значно легше, ніж старшому поколінню.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми і на які спирається автор. У вітчизняній державно-управлінській науці над формуванням та розвитком молодіжних громадських об'єднань та їх роллю в

державній молодіжній політиці працювали: В. Головенько, М. Головатий, О. Корнієвський. На особливу увагу заслуговують праці І. Ільїнського, В. Криворученка, А. Ковальової, Т. Ісламшіна, О. Карпенко та І. Ламанова, В. Кудінова та інших.

Формулювання мети статті. Взаємини держави та молодого покоління не тільки віддзеркалюють труднощі та суперечності перехідного періоду нашої країни, але й самі впливають на хід соціально-економічних та політичних перетворень. Тому необхідна цілісна і життєздатна молодіжна політика, яка є невід'ємною складовою політики держави взагалі і безпосередньо стосується такої мобільної та особливої соціально-демографічної групи суспільства, як молодь. Тому метою дослідження, результати якого викладені автором у статті, стало з'ясування ролі молоді та молодіжних громадських об'єднань в Україні у формуванні та реалізації державної молодіжної політики, яка залежить, у тому числі, від рівня розвитку молодіжних організацій, можливості їх впливу на суспільство та внеску у процеси державотворення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перед молоддю відкриваються можливості самостійної інтерпретації соціальної дійсності та вибору способів дій, стилю життя, які, на її думку, є найбільш адекватними суспільним змінам. У політичній сфері молодь здатна здійснити значну підтримку новообраного політичного курсу, сприйняти західні демократичні цінності з урахуванням власних унікальних національних традицій, виступити не тільки об'єктом, але й активним суб'єктом молодіжної політики, а також впливати на хід подій, що відбуваються в нашому суспільстві.

Проведення державної молодіжної політики не може бути успішним без врахування політичних традицій та настроїв у молодіжному середовищі, що існують у різних регіонах і на які вказують численні соціологічні дослідження, діяльність молодіжних організацій, результати голосування на виборах тощо. Творчий потенціал і соціальний ресурс молоді є одним з найважливіших основ модернізації суспільства. В умовах нових світових впливів (дружньої до молоді держави) назріла гостра необхідність посиленої уваги до молоді з боку держави, розробки системного, ретельно вивченого, науково обґрунтованого та довготермінового плану дій, результати якого стануть відчутні в близькій перспективі.

Молодіжна політика України є системною діяльністю держави у відносинах з особистістю, молоддю, молодіжним рухом, що здійснюється в законодавчій, виконавчій, судовій сферах і ставить за мету створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов та гарантій для життєвого самовизначення, інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізації її творчого потенціалу як у власних інтересах, так і в інтересах України. Вона поширюється на громадян України віком від 14 до 35 років незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, освіти, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять і здійснюється через органи державної виконавчої влади, установи, соціальні інститути та об'єднання молодих громадян.

Відповідно, молодіжна політика України є одним із напрямів діяльності держави, націленим на створення правових, економічних і організаційних умов і гарантій для самореалізації особистості молодої людини й розвитку молодіжних об'єднань, рухів та ініціатив, на формування у молодих громадян патріотизму й поваги до історії й культури свого народу й дотримання прав людини. Молодь найбільш адаптована до сучасних соціально-економічних і політичних умов.

Молодіжна політика – це механізм, за допомогою якого держава вступає у взаємовідносини з молоддю, сприяє її соціалізації. Як зазначає М. Головатий, «державна молодіжна політика є одним зі специфічних і пріоритетних напрямків діяльності держави, її органів з метою створення певних умов і соціальних гарантій для соціального

становлення та розвитку молодих громадян, їх щонайповнішої самореалізації як в особистих, так і у суспільних інтересах» [2; 9].

Проблемам формування та реалізації державної молодіжної політики, участі молоді, молодіжних об'єднань у процесах державотворення, розвитку громадянського суспільства присвячено праці українських вчених В. Головенько, котрий аналізує молодіжний рух української діаспори [3], М. Перепелиці, який приділив увагу структурі, функціям, механізмам реалізації державної молодіжної політики, а також висвітленням досвіду впровадження, намагався окреслити шляхи вдосконалення державної політики стосовно молоді на місцях [4], Ю. Галабурди, що досліджував історію становлення недержавного сектора в Україні, що тісно пов'язана з громадськими рухами та молодіжними організаціями, які виникали в різні часи та в різних державах [5].

Мета державної молодіжної політики – створити необхідні соціально-економічні, політико-правові, організаційні умови і гарантії для соціального становлення, розвитку і вдосконалення як окремої молодої людини, так і всього молодого покоління, а також підтримка політичної визначеності молоді, сприяння молодіжним політизованим утворенням просоціального спрямування, посилення їх конструктивної активності, консолідація зусиль для зміцнення української держави, демократизації та гуманізації суспільства [6].

Важливим чинником ефективної реалізації молодіжної політики є діяльність молодіжних громадських організацій як важливого елемента політичної системи українського суспільства. Українська молодь повинна брати активну участь у розробці молодіжної політики, яка є основою її існування. Саме тому, співпраця органів державної влади із молодіжними організаціями є основним механізмом у здійсненні державної молодіжної політики.

Асоціація студентів-політологів України та Молодіжний Центр політики та інформації в березні 2008 р. провели опитування всеукраїнських громадських організацій на тему «Ефективність взаємодії молодіжних громадських організацій України із Міністерством у справах сім'ї, молоді та спорту». Результати опитування підтверджують підвищення ролі молодіжних громадських організацій в житті держави та ефективності їх взаємодії із Міністерством у справах сім'ї, молоді та спорту [7].

Громадські організації – це масові об'єднання громадян, що виникають за їх ініціативою для реалізації довгострокових цілей, мають свій статут і характеризуються чіткою структурою [8, с. 10]. У громадському об'єднанні молодій людині надається можливість освоїти нові соціальні ролі, стати суб'єктом права й громадської активності, набутти досвіду самостійної роботи й відповідальності за її результати.

Держава забезпечує право молоді на створення молодіжних громадських організацій – об'єднань

молодих громадян. Обов'язковою статутною вимогою таких організацій є припинення членства в них при досягненні певного віку. Молодіжні громадські організації та їх спілки не можуть утворювати та вступати у виборчі блоки. Молодіжні громадські організації можуть вступати у виборчі коаліції. Членські внески і добровільні пожертвування, отримані від юридичних чи фізичних осіб, що спрямовуються на здійснення статутної діяльності молодіжних громадських організацій та їх спілок, не є об'єктом оподаткування. Молодіжні громадські організації беруть активну участь у підготовці та прийнятті рішень з питань державної молодіжної політики, а також залучаються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування до розроблення і обговорення проектів рішень з питань державної молодіжної політики.

Молодіжні громадські організації характеризуються різноплановими напрямками діяльності і політичними уподобаннями. До молодіжних громадських організацій належать також об'єднання громадян та фонди, основними статутними цілями яких є розв'язування молодіжних проблем і сприяння соціальному становленню та розвитку молоді. Органи громадських молодіжних організацій мають право вносити пропозиції з питань соціального становлення та розвитку молоді до органів місцевого самоврядування.

Доцільно також зауважити на тому, що регіональні молодіжні громадські організації поширюють свою діяльність на один або декілька регіонів. Регіональні молодіжні громадські організації є менш потужними, але досить ефективними в межах обраного регіону через обізнаність ними місцевих особливостей. Державна молодіжна політика, яка визначає спільну основу для регіональної політики стосовно молоді на місцях, має враховувати ті відмінності, за якими розвивається конкретний регіон та надавати можливість місцевим органам влади вносити зміни до запропонованого курсу для оптимізації регіональних і державних програм на державному рівні.

Українські молодіжні громадські організації характеризуються різними політичними уподобаннями та напрямками діяльності. Так, у праці українського вченого Ю. Галабурди «Молодіжний недержавний сектор у контексті становлення громадянського суспільства в Україні» надається цікавий статистичний матеріал з приводу основних напрямків діяльності молодіжних громадських організацій в Україні. Досліджується історія становлення недержавного сектора в Україні, що тісно пов'язана з громадськими рухами та молодіжними організаціями, що виникали в різні часи та в різних державах [5].

Особливий інтерес з цього питання викликає фундаментальна праця В. Куліка та ін. «Молода Україна: сучасний молодіжний рух та неформальна ініціатива». Ця робота висвітлює історію молодіжного руху в Україні, починаючи з часів появи молодіжних об'єднань у XIX столітті і до

сучасності. Автори розкривають різні напрямки молодіжної активності: від політичних об'єднань до неформальних угруповань [9].

Із кожним роком зростає чисельність молодіжних громадських організацій, які через свою статутну діяльність втілюють у життя напрями державної молодіжної політики. Це сприяє більш активному залученню молоді до суспільного життя. Через молодіжні організації молодь реально стає організатором і учасником різноманітних акцій, заходів, має змогу цілеспрямовано реалізувати себе.

На сьогодні актуальним є пошук шляхів удосконалення правового регулювання діяльності молодіжних організацій. Саме молодіжні громадські організації за нових життєвих реалій стають чи не єдиним посередником між державою та молоддю (молодою людиною віком від 14 до 35 років є майже кожен п'ятий житель України), створюють умови та гарантії для реалізації творчого потенціалу молоді, як у її власних інтересах, так і в інтересах усього суспільства. Вони зосереджують суспільно активну, свідому молодь, яка здобуває завжди необхідний досвід управлінської, організаційної, кадрової та іншої роботи. Люди, що мають таку підготовку, є досить перспективними у майбутньому і можуть стати лідерами нової генерації.

Для ефективного здійснення молодіжної політики, держава повинна залучати молодіжні громадські організації до процесу прийняття важливих політичних рішень, надавати та контролювати бюджетні кошти для підтримки молодіжних ініціатив.

Своєрідним місточком між державними структурами та громадськими організаціями є Український Національний Комітет Молодіжних Організацій. Тобто можна стверджувати, що УНКМО – представляє інтереси молодіжного руху в стосунках з органами вищої державної влади України. Головні завдання УНКМО:

- представництво інтересів молодіжного руху України в стосунках з органами вищої державної влади;
- репрезентація молодіжного руху України на міжнародному рівні;
- координація діяльності громадських молодіжних та дитячих організацій України.

УНКМО використовує чимало різних форм діяльності:

1) співпраця із органами державної влади через зустрічі керівництва УНКМО з керівництвом держави; ця форма співпраці відбувається через безпосередні зустрічі представників УНКМО з керівництвом країною та в межах утвореної за ініціативою УНКМО Національної Ради з питань молодіжної політики при Президентові України.

2) проведення заходів на міжнародному рівні; наприклад, УНКМО веде активну співпрацю із Молодіжним Директоратом Ради Європи, Молодіжним Форумом та іншими міжнародними інституціями, що дозволяє брати участь у програмах загальноєвропейського масштабу, як приклад можна навести проведений УНКМО та

Молодіжним Європейський Форумом міжнародного семінару лідерів молодіжних та дитячих громадських організацій.

3) проведення організаційних заходів (конференцій, семінарів). Серед таких заходів є заходи, що мають на меті координацію та підвищення ефективності діяльності організацій членів УНКМО, проведення тренінг-курсів, для лідерів молодіжного руху, науково-практичних конференцій та семінарів. Як приклад доцільно навести фестиваль молодіжних організацій «Пліч-о-пліч», що проведений у липні 2000 року. У структурі УНКМО діє Інформаційне Агентство «Спалах» для подання оперативної та достовірної інформації про події в молодіжному середовищі.

Взаємодія між молодіжними об'єднаннями та організаціями і державною владою має ґрунтуватися на взаємодовірі, урахуванні інтересів досить широкого прошарку суспільства – молоді. У той же час, формалізовані нормативними статутними документами молодіжні організації, які співпрацюють з органами державної влади та органами місцевого самоврядування не повинні бути «сурогатними» структурами, які об'єднують молодь, не зацікавлену в діяльності цих організацій.

Результати реформування та оптимізації молодіжної політики знаходяться у залежності від того, наскільки вона буде підтримана широкими масами молоді, глибиною її участі в реформах. Політичні рішення та дії керівництва повинні випереджати події, а не йти за ними. Реагувати необхідно на перші симптоми негараздів, а не на їх наслідки. Разом з тим, держава має спростити реєстраційні процедури стосовно молодіжних громадських об'єднань, надати їм фінансову підтримку: забезпечити безперешкодну можливість для відкриття молодіжною організацією банківського рахунку та вільний доступ до нього [10].

Надання молоді можливості брати участь у важливих державних процесах збільшить довіру

громадян до органів законодавчої та виконавчої влади. Водночас молоді люди, отримавши частину повноважень, вчитимуться відповідати за власні позицію та дії.

Висновки. Отже, на основі вищезазначеного можна констатувати, що для здійснення реалістичної, збалансованої, виваженої політики щодо молодого покоління в Україні необхідно забезпечити передусім реалізацію таких заходів:

– дослідження та розгляд пропозицій центральних і місцевих органів виконавчої влади, наукових установ та громадських організацій щодо визначення пріоритетних напрямів соціальної та матеріальної підтримки молодіжних організацій в Україні;

– проведення незалежного аналітичного дослідження державної політики та законодавства з молодіжних питань;

– вивчення світового досвіду з питань, що належать до компетенції Молодіжної колегії, підготовка пропозицій щодо його запровадження в Україні;

– ініціювання моніторингу виконання відповідних державних цільових програм, їхнього впливу на ситуацію і в регіонах, і в країні загалом;

– підготовка щорічних доповідей про поліпшення становища молоді;

– інформування громадськості про стан реалізації державної молодіжної політики;

– організація обговорення найважливіших питань за участі народних депутатів, співробітників центральних та місцевих органів влади й представників громадських молодіжних організацій [11].

Таким чином, суспільні інститути держави, громадськість для того, щоб творити демократичну Українську державу, повинні ставитися до молодіжної політики більш відповідально та професійно, всебічно сприяти розвиткові громадських молодіжних об'єднань.

ЛІТЕРАТУРА

1. Перепелиця М. П. Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / М. П. Перепелиця ; Ін-т політ. і етнонац. дослідж. НАН України. – К., 2001. – 19 с.
2. Головатий М. Ф. Молодіжна політика в Україні: проблеми оновлення / М. Ф. Головатий. – К. : Наукова думка, 1993. – 236 с.
3. Перепелиця М. П. Державна молодіжна політика в Україні (регіональний аспект) / М. П. Перепелиця. – К. : Український ін-т соціальних досліджень, Український центр політичного менеджменту, 2001. – 242 с.
4. Головенько В. А. Український молодіжний рух у XXI ст. / В. А. Головенько // Укр. НДІ проблеми молоді. – К. : А.Л.Д., 1997. – 158 с.
5. Галабурда Ю. Молодіжний недержавний сектор у контексті становлення громадянського суспільства в Україні / Ю. Галабурда // Соціальна політика і соціальна робота. – 2001. – № 2. – С. 14–17.
6. Карнаух А. Проблеми молодіжної політики в сучасній Україні / А. Карнаух // Політичний менеджмент. – 2005. – № 4 (13). – С. 63–69
7. Молодіжна політика – зразок державний [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ya.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=79:2008-03-16-00-50-01&catid=43:2008-03-07-23-06-26&Itemid=65.
8. Третій сектор в Україні та організації, що розбудовують його інфраструктуру / [О. Грищенко, О. Пархомчук]. – Київ, 1997. – 130 с.
9. Кулік В. Молода Україна: сучасний молодіжний рух та неформальна ініціатива / В. Кулік та ін. – К. : Центр дослідження проблем громадянського суспільства, 2000. – 460 с.
10. Кудренко Б. В. Основи та особливості взаємодії молодіжних організацій та об'єднань і органів державної влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=181>.
11. Кравчук М. Молодіжна колегія – крок до взаємодії [Електронний ресурс] / М. Кравчук. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1348/>.

Рецензенти: Багмет М. О., д.і.н., проф.;
Ємельянов В. М., к.т.н.

© Коваль Г. В., 2013

Дата надходження статті до редколегії 14.05.2013 р.

КОВАЛЬ Ганна Володимирівна – к.політ.н., доцент, докторант ЧДУ імені Петра Могили
Коло наукових інтересів: державна молодіжна політика в Україні.

РЕФОРМУВАННЯ БІБЛІОТЕЧНОЇ СТАТИСТИКИ ЯК МЕХАНІЗМ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БІБЛІОТЕЧНОЮ СПРАВОЮ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються проблеми вдосконалення бібліотечної статистики на сучасному етапі з метою оптимізації системи державного управління як важливого чинника подальшого розвитку бібліотечної справи в Україні. На практичних прикладах аналізуються прогалини державного статистичного спостереження, яким в основному охоплено тільки мережу бібліотек Міністерства культури України. Вказується на невідповідність національних стандартів міжнародним вимогам до бібліотечної статистики.

Ключові слова: бібліотечна статистика, статистична звітність, статистичні форми, міжнародні бібліотечні стандарти, управління бібліотеками.

В статье рассматриваются проблемы совершенствования библиотечной статистики на современном этапе с целью оптимизации системы государственного управления как важного фактора дальнейшего развития библиотечного дела в Украине. На практических примерах анализируются пробелы государственного статистического наблюдения, которым в основном охвачены только сеть библиотек Министерства культуры Украины. Указывается несоответствие национальных стандартов, международным требованиям к библиотечной статистики.

Ключевые слова: библиотечная статистика, статистическая отчетность, статистические формы, международные библиотечные стандарты, управление библиотеками.

This paper addresses the problem of current library statistics improvement with the purpose of government management optimization as an important factor for the further development of libraries in Ukraine. Gaps of state statistical observations which basically covers only the network of libraries of the Ministry of Culture of Ukraine are analyzed with practical examples. The discrepancy of national standards to the library statistics international requirements are indicated.

Key words: library statistics, statistical reports, statistical forms, international library standards, library management.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Без статистичного забезпечення неможливо уявити розвиток жодної сфери діяльності, зокрема і бібліотечної, фахівці якої сьогодні розглядають статистичні дані як важливий інформаційний ресурс управлінської та дослідницької діяльності. Без статистичного забезпечення важко провести аналіз ефективності державної політики управління та планування подальшої роботи.

Бібліотечна статистика (БС) – галузь науково-практичної діяльності, спрямована на вивчення явищ і процесів бібліотечної дійсності методами статистичного дослідження в межах певного хронологічного періоду та прогнозування розвитку

бібліотечної справи в системі соціальних комунікацій [1].

Бібліотечна статистика є важливим джерелом відомостей для органів управління та широкого громадського загалу із забезпечення суспільства інформаційно-бібліотечними послугами та про стан бібліотечної справи в країні. Бібліотечна дійсність та інноваційні процеси мають бути відображені у відповідних статистичних показниках. На часі питання відповідності показників БС потребам держави. Сьогодні необхідно визначити основні можливі напрями її модернізації з метою підвищення достовірності та інформативності показників БС.

Багаторічний досвід виживання вітчизняних бібліотек у різних соціально-економічних умовах

свідчить про те, що саме завдяки статистичним даним громада, засновники, органи влади та усі зацікавлені можуть оцінити ефективність діяльності бібліотеки. Треба зауважити, що для оцінки ефективності діяльності конкретної бібліотеки статистичних показників замало, оскільки їм притаманна певна обмеженість та односторонність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми і на які спирається автор. Становлення теорії і практики БС відбувалося протягом тривалого історичного періоду і пов'язано з діяльністю Н. К. Крупської, Л. Б. Хавкіної та інших спеціалістів у 20-х рр. ХХ століття і подальшим узагальненням методологічних напрацювань у галузі.

Із 1992 р. в публікації українських і російських учених-бібліотекознавців О. В. Воскобойнікової-Гузевої, Г. А. Саприкіна, Г. С. Столярова було проаналізовано окремі питання функціонування системи бібліотечної статистики.

БС як галузь науково-практичної діяльності тісно пов'язана з розвитком бібліотечної справи на всіх її рівнях. На сучасному етапі в кожній із цих галузей відбуваються певні перетворення, які висвітлюються в численних публікаціях. Однак, із часу започаткування національної статистики України (1992), комплексних досліджень щодо стану БС в Україні на сучасному етапі не здійснювалося до 2007 року, коли Василенко Ольгою Миколаївною була захищена дисертація кандидата історичних наук за темою «Бібліотечна статистика в Україні: (1992-2005 рр.)», яка розглянула питання становлення системи бібліотечної статистики в Україні.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Сьогодні постає питання вдосконалення системи державного управління бібліотечною справою через підвищення якості обліку бібліотечної діяльності та організації статистики. Аналіз наукових праць із питань державного управління дозволяє констатувати, що статті вищезгаданих авторів в основному стосувались окремих аспектів функціонування бібліотечної статистики в історичному аспекті чи мали прикладне значення для фахівців бібліотечної галузі. Тому питання реформування бібліотечної статистики як механізму модернізації системи державного управління бібліотечною справою є недостатньо проаналізованим.

Формулювання мети статті. Метою цієї статті є аналіз ефективності системи бібліотечної статистики та розробка пропозицій модернізації системи державного управління бібліотечною справою через покращення якості статистичного забезпечення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Упродовж ХХ ст. форма державної статистичної звітності неодноразово змінювалась і перероблялася з метою вдосконалення, на певному історичному етапі, розвитку бібліотечної справи БС у бік збільшення чи зменшення кількості показників.

У планах реформування статистики в Україні на державному рівні передбачалось удосконалення чинного масиву статистичних показників і створення на його основі цілісної, динамічної, науково обґрунтованої системи показників, створення на цій основі статистичної інформаційної бази, перехід до нових форм статистичного спостереження [2]. Відповідні заходи було накреслено і в галузі статистики культури, до складу якої входить бібліотечна статистика. Основний акцент програмних заходів передбачалось зосередити на вдосконаленні системи показників статистики та розробці методологічних основ статистичного аналізу діяльності установ відповідно до міжнародної практики та міжнародних стандартів. Відповідальними за виконання програмних заходів було визначено Державний комітет статистики України та Міністерство культури і мистецтв України. Проте, на сьогодні, всі ці завдання все ще залишаються нереалізованими.

Для усіх типів бібліотек, у т. ч. шкільних, єдині одиниці обліку документів і обслуговування користувачів, терміни, визначення, єдиний мінімум статистичних даних для бібліотек встановлює ДСТУ ГОСТ 7.20-2000 «Библиотечная статистика» [3], який введено у дію з 01.09.2002 відповідно до наказу Держстандарту України від 24.07.2002 року № 462.

Більш детально діяльність бібліотек відображена у формах звітності № 6-НК «Звіт про діяльність державних, публічних бібліотек, централізованих бібліотечних систем (ЦБС), що віднесені до сфери управління Міністерства культури і туризму України» та № 80-арвк «Зведена звітність державних, публічних та інших бібліотек», які були затверджені наказом Міністерства культури і туризму України 05.12.2007 № 75. Переважна частка основного набору показників цих форм збереглася від попередньо чинних форм статистичної звітності, прийнятих ще за радянських часів. Нововведенням було подання відомостей про технічний стан приміщень, наявність комп'ютерної техніки та визначення складу фонду за чотирма (замість восьми) галузями знань. Усього форма державної статистичної звітності у 1992 р. [4] налічувала 92 статистичні показники, з них 80 – із бібліотечної діяльності, 12 – із використання фінансових коштів.

Відповідно до Інструкції щодо заповнення зазначених форм звітності, статистичну інформацію управлінням культури і туризму зобов'язані надавати державні, республіканські (Автономної Республіки Крим), обласні, центральні міські бібліотеки міст Київ та Севастополь, публічні, спеціалізовані, спеціальні бібліотеки незалежно від підпорядкування, у тому числі бібліотеки навчальних закладів, які звітують відділам культури районних державних адміністрацій. Однак на практиці звітування шкільних бібліотек цим інституціям не носить системного характеру, що призводить до відсутності повної та достовірної інформації про їхню діяльність як в Управлінні фінансування, обліку та звітності

Міністерства культури, так і в Державному комітеті статистики України. Через ту саму причину основні показники діяльності шкільних бібліотек (найчисельнішої складової вітчизняної бібліотечної системи) не відображені й у статистичному збірнику «Бібліотечна Україна в цифрах». Статистичний збірник «Бібліотечна Україна в цифрах» готує Національна парламентська бібліотека на основі «Зведення річних звітів про діяльність бібліотек сфери управління Міністерства культури України».

Однак фактично статистичні зведення за формою 6-нк за іншими бібліотечними мережами не збиралися, хоча в наказі Міністерства статистики України від 9.09.1992 р. йшлося про поширення форм звітності на всі заклади культури та мистецтва «незалежно від їхньої відомчої належності та форм власності». Тим же наказом відповідні органи Міністерства культури України мали організувати «забезпечення інструментарієм, збір і розробку інформації» [5]. Виконання цього директивного документа поширилося тільки на бібліотеки системи цього міністерства. Збирання й опрацювання статистичної інформації належним чином організовано не було. Певною мірою це пов'язано з міжвідомчою неузгодженістю, яка все ще впливає на стан бібліотечної статистики [6].

Сьогодні єдиним джерелом інформації про окремі показники діяльності шкільних бібліотек України є результати паспортизації бібліотек загальноосвітніх навчальних закладів державної та комунальної форм власності, проведеної у 2010 році відповідно до спільного наказу Міністерства освіти і науки України та Академії педагогічних наук України від 16 липня 2009 р. № 662/53.

Необхідно зазначити, що вітчизняні статистичні довідники містять досить обмежений обсяг

інформації про бібліотеки – лише відомості щодо кількості масових і універсальних бібліотек та розмір їх фондів і зовсім відсутності дані щодо діяльності галузевих бібліотек.

У статистичних щорічниках Державної служби статистики України за останні роки інформація про бібліотеки в Україні міститься у розділах «Культура, відпочинок, туризм» (до 1996 р. входила до розділу «Освіта, наука, культура»). Тут відомості про масові й універсальні бібліотеки розташовано поруч з даними про інші заклади культури: музеї, кінотеатри тощо.

При змістовному аналізі статистичних показників у виданнях Держкомстату України [7] привертає увагу термінологічна неузгодженість навіть у межах одного видання. У різних таблицях той самий показник має найменування, які, з погляду бібліотечної термінології, несуть різне змістовне значення, а саме: «книжковий фонд», «кількість книжок і журналів», «бібліотечний фонд».

Сьогодні єдиним джерелом, у якому більшою, ніж у інших у офіційних статистичних виданнях мірою розкривається статистика бібліотечної галузі, є статистичний збірник «Бібліотечна Україна в цифрах» що видає Національна парламентська бібліотека України (НПБУ), дані з якого оприлюднені у вільному доступі на сайті бібліотеки [8]. Але подання даних для статистичного збірника «Бібліотечна Україна в цифрах» бібліотеками, не віднесеними до сфери впливу Міністерства культури України, залишалося на розсуд керівництва бібліотек.

Наскільки різняться остаточні статистичні дані про кількість бібліотек в Україні та їхні фонди, які подано у збірнику «Бібліотечна Україна в цифрах» [8] та у виданнях Державної служби статистики [9, 10] (див. табл. 1.)

Таблиця 1.

Невідповідність статистичних показників

Станом на	2000 р.	2006 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.
Статистичний збірник Національної парламентської бібліотеки України «Бібліотечна Україна в цифрах»					
Мережа бібліотек системи Міністерства культури України	18921	18452	18349	18249	18172
Бібліотек інших систем та відомств.	24172	2944	1868	19266	19294
Усього бібліотечних закладів	43093 (включно з мережею освітянських бібліотек 22337)	21396	20217	37515 (включно з мережею освітянських бібліотек 17474)	37466 (включно з мережею освітянських бібліотек 17532)
За даними Державної служби статистики України					
Кількість масових та універсальних бібліотек	20722	19751	20600	20100	19500

Як видно із представлених даних, у збірнику НПБУ показники кількості бібліотек в Україні дещо вищі ніж у щорічнику Державної служби статистики України. Це можна пояснити тим, що, як вже зазначалося, державним статистичним спостереженням було охоплено, в основному, тільки мережу бібліотек Міністерства культури України, а відомості про бібліотечні мережі інших систем і відомств збирала і опрацюувала НПБУ.

Ці дані, однак, також можуть бути неточними. Наприклад, невідомо з яких джерел відома кількість

освітянських бібліотек. На сьогодні єдиним джерелом інформації про окремі показники діяльності шкільних бібліотек України є результати паспортизації бібліотек загальноосвітніх навчальних закладів державної та комунальної форм власності, проведеної у 2010 році відповідно до спільного наказу Міністерства освіти і науки України та Академії педагогічних наук України від 16 липня 2009 р. № 662/53. В інші роки збір статистичної інформації не проводився, та незапланований у майбутньому. Основні показники

діяльності шкільних бібліотек (найчисельнішої складової вітчизняної бібліотечної системи) не відображені і у жодному статистичному збірнику.

Нові інформаційні технології розширюють і суттєво змінюють бібліотечні послуги, створюють комфортні умови для користувачів у бібліотеці та в режимі віддаленого доступу. Ці аспекти знайшли своє відображення у нових статистичних показниках, проте, зараз ще існують різні підходи щодо формулювання однакових показників, навіть у межах однієї бібліотеки.

У 2006 році Міжнародною Організацією зі Стандартизації був прийнятий стандарт ISO 2789:2006 «Information and documentation – International library statistics» (Інформація та документація – Міжнародна бібліотечна статистика), який, на жаль, не перекладений українською мовою, а його норми не знайшли відображення в державних статистичних показниках.

Висновки. Бібліотечна статистика є важливим джерелом відомостей для оцінки ефективності державного управління бібліотечною справою в Україні. Інформаційним базисом для формування системи статистичних показників державного рівня слугує набір показників, визначений формами державної статистичної звітності 6-нк за рік і зведеної статистичної звітності про універсальні та масові бібліотеки – 80-а-рвк. Сьогодні в Україні форми державної статистичної звітності не було поширено на бібліотеки усіх систем і відомств, чим не забезпечено повноту збору даних і порушено комплексну оцінку ефективності державного управління бібліотечною справою в Україні.

Необхідно провести оптимізацію бібліотечної статистики, що сприятиме створенню форми

державного статистичного спостереження з оновленим набором статистичних показників відповідно до сучасного стану розвитку бібліотечної діяльності та її поширення на бібліотеки усіх систем і відомств нашої країни. Є неприпустимою ситуація коли основні показники діяльності найчисельнішої складової вітчизняної бібліотечної системи – шкільних бібліотек не відображені і у жодному статистичному збірнику.

Важливі перетворення в бібліотечній справі, пов'язані з процесами інформатизації, залишаються поза увагою статистичних досліджень на державному рівні, що також не дозволяє визначити загальний рівень розвитку інформаційних технологій у бібліотеках країни.

Невідповідність національних стандартів (ДСТУ ГОСТ 7.20–2000), що засновані на прийнятих у країнах СНД статистичних показниках, міжнародним вимогам до бібліотечної статистики (ISO 2789:2006) не дозволяють порівнювати показники роботи бібліотек України та провідних бібліотек світу.

Реформування системи бібліотечної статистики України та приведення її норм у відповідність з міжнародними стандартами дозволить підвищити ефективність управління бібліотечною справою в нашій країні.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі полягають у розробці рекомендацій щодо приведення чинних бібліотечних статистичних форм у відповідність міжнародним стандартам з метою підвищення якості обліку бібліотечної діяльності та організації статистики – механізму державного контролю ефективності політики управління бібліотечною галуззю.

ЛІТЕРАТУРА

1. Справочник библиотекаря / [науч. ред. : А. Н. Ванеев, В. А. Минкина]. – 3-е изд., перераб. и доп. – СПб. : Профессия, 2007. – 496 с.
2. Програма реформування державної статистики на період до 2002 року: (затверджено постановою Кабінету Міністрів від 27 червня 1998 р. № 971) // Інформ. бюлетень Держ. ком. статистики України. – 1998. – № 5-6. – С. 3–18.
3. ГОСТ 7.20-2000 Библиотечная статистика = Library statistics. System of standards on information, librarianship and publishing : межгос. стандарт. – Взамен ГОСТ 7.20-80, ГОСТ 7.41-82 ; Введ. с 2002-09-01. – М. : Изд-во стандартов ; Минск : Межгос. Совет по стандартизации, метрологии и сертификации, 2001. – 8 с.
4. Звіт масової, універсальної бібліотеки за рік. Державна статистична звітність: Форма № 6-нк, затверджена Наказом Міністерства України № 146 від 9.09.1992 р. // Поточний архів Держ. комітету статистики України. – 1992.
5. Про затвердження форм державної статистичної звітності для закладів культури та мистецтв : Наказ № 146 від 9.09.1992 р. / М-во статистики України // Поточний архів Держ. комітету статистики України. – 1992.
6. Лист Заступника голови Державного комітету статистики України Н. С. Власенка заступникові Міністра культури і мистецтв України В. Г. Романчишину (№ 05-02-03-8 від 5.10.2004) // Поточний архів Держ. комітету статистики України. – 2004.
7. Статистичний щорічник Київської області за 2002 рік // Держ. ком. статистики України ; Київ. обл. упр. статистики. – К., 2003. – 370 с.
8. Бібліотечному фахівцю [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://profy.nplu.org/>. – Назва з екрану.
9. Статистичний щорічник України за 2007 рік / [за ред. О. Г. Осауленка, відп. за вип. П. П. Забродський] ; Держкомстат України. – К. : Консультант, 2008. – 571 с. – С. 566–571.
10. Статистичний щорічник України за 2010 рік : статистический материал. – К. : Август Трейд, 2011. – 559 с.

Рецензенти: Палагнюк Ю. В., к.політ.н., доц.;
Дерега В. В., к.політ.н., доц.

© Картузов К. М., 2013

Дата надходження статті до редколегії 08.05.2013 р.

КАРТУЗОВ Костянтин Миколайович – здобувач кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління ЧДУ імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: механізми реформування бібліотечної справи в Україні.

ОРГАНІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ЗАНЯТТЯМ ФІЗИЧНОЮ КУЛЬТУРОЮ ТА СПОРТОМ В УКРАЇНІ МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВЛАДИ

Соціально-економічні перетворення 1990-х – 2010-х років, що відбулися в Україні торкнулися й сфери організації управління заняттям фізичною культурою і спортом. У першу чергу, це стосується розподілу повноважень між центральними та місцевими органами державної влади. Прийнято низку законодавчих актів, що дозволили загалом вносити основні питання взаємовідносин та функціональних повноважень. Разом із тим, існує необхідність вивчення накопиченого досвіду з метою напрацювання рекомендацій науковцям із подальшого вдосконалення діяльності місцевих органів влади з організації заняття фізичною культурою і спортом вищих досягнень.

Ключові слова: фізична культура, спорт, місцеві органи влади, організація управління.

Социально-экономические преобразования 1990-х – 2010-х годов, которые состоялись в Украине коснулись и сферы организации управления занятиями физической культурой и спортом. В первую очередь это касается распределения полномочий между центральными и местными органами государственной власти. Принято серию законодательных актов, которые дали возможность в основном урегулировать ключевые вопросы взаимоотношений и функциональных полномочий. Вместе с тем, существует необходимость изучения накопленного опыта с целью наработки рекомендаций ученых по дальнейшему совершенствованию деятельности местных органов власти с целью организации занятий физической культурой и спортом высших достижений.

Ключевые слова: физическая культура, спорт, местные органы власти, организация управления.

The socio-economic transformations of the 1990-th – 2010-th in Ukraine touched the management of the physical culture lessons and sport sphere. First at all it touches distributing of plenary powers between central and local public authorities. The series of legislative acts which enabled mainly to settle the key questions of mutual relations and functional plenary powers are accepted. At the same time, there is a necessity of study of the accumulated experience with the purpose of producing of recommendations of scientists on the further improvement of activity of local authorities with the purpose of organization of employments by physical culture and sport.

Key words: physical culture, sport, local authorities, organization of management.

Сучасні системи місцевого управління в сусідніх країнах склалися під впливом різноманітних чинників: природно-географічних умов, історичного розвитку, особливостей національного складу населення, демографічної ситуації тощо. Критеріями для виділення систем місцевого управління виступають адміністративно-територіальний поділ країни, взаємовідносини місцевих органів влади між собою та з центральними або федеральними (у Російській Федерації) органами влади, способи утворення та ін.

Одним із принципових результатів процесу соціально-економічного реформування в Україні є

намагання децентралізувати управління життям суспільства загалом і фізичною культурою та спортом, зокрема. Перехід від адміністративно-командної моделі управління до демократичних засад вимагає наукового супроводу цих непростих процесів трансформації. У зв'язку з цим, виникла необхідність вивчення специфіки організації управління фізичною культурою і спортом на різних рівнях в умовах проведення реформ у соціально-економічній сфері. Говорячи про місцеві органи влади, необхідно визначитися, що ми розуміємо під поняттям «міське управління». Міське управління ми трактуємо в контексті

здійснення владних повноважень на локальному (місцевому) рівні через місцеві представництва держави чи державних органів та самою територіальною громадою, в тому числі через її представників.

Аналіз спеціальної літератури переконливо показав, що якщо організація управління фізичною культурою і спортом на загальнодержавному і місцевому рівні в умовах адміністративно-командної системи була досліджена достатньо повно [1-27], то про це немає підстав вести мову стосовно сучасних реалій [28-31]. З огляду на це, вважаємо за доцільне виявити й розглянути основні особливості організації управління фізичною культурою і спортом на місцевому рівні в умовах переходу від попередньої управлінської моделі до нової. Необхідно зазначити, що ми свідомі того, що Україна є далеко не єдиною європейською країною, яка реформує систему управління фізичною культурою і спортом в умовах децентралізації та демократизації. Ці процеси були характерними у 1990-х – на початку 2000-х років для колишніх країн соціалістичного табору. З аналогічними питаннями зіткнулися незалежні держави на пострадянському просторі.

У принципово нових умовах соціально-економічного реформування представляє значний інтерес вивчення динаміки організаційної структури суб'єкту і об'єкту управління фізичною культурою і спортом на місцевому рівні, дослідження інноваційних механізмів управління в порівнянні з аналогічною діяльністю в умовах адміністративно-командної системи. Разом із тим, необхідно враховувати ту обставину, що правова база, як основа реалізації державної політики в області фізичної культури і спорту, не завжди відповідає тим зрушенням, які відбулися в соціально-економічній сфері, немає надійних механізмів її реалізації; зрештою, не повною мірою гарантує реалізацію конституційного права для кожного громадянина України на заняття фізичною культурою і спортом. У цьому зв'язку важливо врахувати все те позитивне, що було досягнуто в області управління фізичною культурою і спортом у Радянському Союзі.

В умовах розвалу СРСР та проголошення незалежних держав відбулася дезінтеграція системи державного регулювання фізичною культурою і спортом. Колишні республіки Радянського Союзу, не є виключенням і незалежна Україна, отримали у спадок протиріччя, а іноді й протистояння, між центром та регіонами, між державними і громадськими спортивними організаціями та об'єднаннями. Аналіз процесу взаємодії центральних і місцевих державних органів влади по управлінню фізичною культурою і спортом свідчить про те, що існує громіздка, зачасти недієздатна структура, яка далека від практики організації взаємодії органів влади багатьох європейських країн. Це при тому, що окремі ланки управління запозичені з досвіду інших країн. Справа в тому, що таке запозичення зачасти здійснювалося механічно. Тому, управлінські

структури фізичною культурою і спортом не пов'язані між собою і, навіть, дублюють одна одну.

Ознайомлення із системою управління фізичною культурою і спортом низки провідних країн показало, що в більшості з них відповідальність за розвиток фізкультурно-спортивного руху лежить як на центральних, так і місцевих органах влади. До таких країн необхідно віднести Австрію, Великобританію, Іспанію, Францію, а також значну частину постсоціалістичних країн Центрально-Східної Європи. Моделі організації структури управління спортивним рухом у різних країнах визначаються низкою історичних, культурних, соціально-економічних, а іноді й політичних чинників. З огляду на цю обставину, ні одна з них не може бути зразком, який необхідно безоглядно копіювати при вирішенні питань взаємодії центральних і місцевих органів державної влади.

Характерно, що соціально-економічні процеси, які відбуваються в незалежній Україні не мають прямого впливу на вибір організаційно-управлінської структури фізичною культурою і спортом. Вони більше залежать від суб'єктивних факторів, а не від об'єктивних чинників. До такого твердження підводить та обставина, що коли порівнювати аналогічні процеси в СРСР та сучасній Україні, то побачимо, що за роки радянської влади центральні органи управління фізичною культурою змінювалися дев'ять раз, а в Україні (з 1991 по 2010 рр.) – багато раз. При формуванні структур управління фізичною культурою і спортом зачасти не враховується досвід накопичений провідними країнами світу та за Радянського Союзу, що спричиняє регулярні зміни в структурі центральних, а відповідно й місцевих державних органів по управлінню питаннями фізичного виховання та заняття спортом вищих досягнень. Зачасти оцінка державної політики в області фізичної культури і спорту пов'язана з питанням «що» і «як» роботи, але рідко ставиться питання «чому»? Переважає адміністративна орієнтація, яка має на меті підвищення ефективності управлінської системи самої по собі.

На сьогодні в Україні загалом створена законодавча і нормативна база, яка необхідна для управління розвитком фізичною культурою і спортом. Закон України від 24 грудня 1993 р. «Про фізичну культуру і спорт» [32] визначає правові, соціальні, економічні та організаційні засади фізичної культури і спорту в Україні, участь державних органів, посадових осіб, а також підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності у зміцненні здоров'я громадян, досягненні високого рівня працездатності та довголіття засобами фізичної культури, спорту та туризму. В Україні розроблена довгострокова Державна програма розвитку фізичної культури і спорту, затверджена Указом Президента України від 22 червня 1994 р. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» [33] визначає систему й повноваження органів місцевого самоврядування

в галузі фізичної культури, спорту та туризму. У сучасних умовах відбувається подальше реформування державного управління сферою фізичної культури і спорту в Україні. Реформування здійснюється на засадах децентралізації і концентрації. Із децентралізацією пов'язана передача прав і відповідальності за прийняття ключових рішень нижчим рівням управління. Натомість, концентрація є об'єднанням декількох схожих напрямів або підприємств у одне ціле та фінансово спроможністю місцевих громад виконувати окреслені завдання. До відання 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. Місцеві державні адміністрації, реалізуючи надані їм повноваження, здійснюють управління дорученими галузями (сферами) громадського життя і відповідають за стан справ у цих галузях. Необхідно враховувати те обставину, що переважання централізації породжує безініціативність нижчих ланок системи органів виконавчої влади. Надмірна децентралізація веде до відсутності єдності у формуванні та здійсненні державної політики, єдиних вимог, нормативів і оцінок в її результатах, а отже, створює умови для волонтаризму і суб'єктивізму для порушення єдності державного управління, його дезорганізації та некерованості.

У зв'язку з цим, першочерговим завданням є розробка дієвих механізмів реалізації вже прийнятних законів. Разом із тим, у нинішньому законодавстві міститься ряд повноважень наданих місцевим органам влади, які можна назвати «переліком побажань», адже ними не визначається зв'язок з обсягом відповідальності.

Основна проблема при зведенні спортивних об'єктів бачиться в тому, що в існуючому законодавстві чітко не визначено, хто повинен виділяти кошти на їх будівництво. На практиці зведення спортивних комплексів зачасти фінансується з муніципальних бюджетів, які не завжди можуть впоратися з таким тягарем. Разом із тим, криза, в якій знаходиться на даний момент Україна, не зводиться тільки до проблем економічного штибу. Вона має системний характер і до певної міри демонструє провал ліберальних реформ. Очевидно, що вихід із ситуації є у відмові від так званого «дикого капіталізму». На центральних органах влади лежить відповідальність по виходу країни з кризи, визначенню пріоритетів із метою покращення загального рівня життя громадян. Відносини між державою та суспільством значною мірою реалізуються в системі відносин місцевих державних адміністрацій із місцевими радами і їх посадовими особами. На наше переконання,

ефективність відносин місцевих державних адміністрацій визначається їх організаційним, правовим, кадровим та інформаційним забезпеченням.

Ситуація у сфері фізичної культури та спорту залишається складною. Найгострішою проблемою є низький рівень залучення населення до занять фізкультурно-оздоровчої спрямованості. Прерогативою регіональних органів влади і муніципальних об'єднань повинна стати конкретна, практична робота по розвитку фізичної культури і спорту. На місцевому рівні повинні формуватися витрати бюджету з урахуванням пріоритету фізкультурно-спортивної роботи в соціальній політиці; розроблятися і втілюватися регіональні та міжрегіональні проекти і програми в області фізичної культури і спорту, в тому числі й по масовому залученню різних груп населення до систематичного заняття фізкультурою і спортом. Місцеві органи влади повинні вдосконалювати систему управління і організації фізкультурно-спортивної роботи; розробляти програми реконструкції і будівництва навчально-спортивної бази освітніх установ, забезпечення їх необхідним обладнанням та інвентарем; займатися створенням центрів фізкультурно-спортивного дозвілля за місцем проживання на базі підліткових клубів, дошкільних закладів, шкіл, закладів професійної освіти, фізкультурно-спортивних комплексів підприємств і комерційних структур; організації і проведення муніципальних оглядів-конкурсів на кращу постановку масової фізкультурно-оздоровчої роботи; впроваджувати матеріальне і моральне стимулювання всіх видів і форм фізкультурно-спортивної діяльності та підтримки провідних спортсменів; пропагувати шефство над молодіжними об'єднаннями і навчальними закладами тощо.

Усвідомлення того, що майбутнє кожної країни визначається здоров'ям членів суспільства, повинно привести до посилення ролі фізичної культури і спорту в діяльності центральних та місцевих органів влади. На сьогоднішній день роль спорту стає не тільки все більш помітним соціальним, але і політичним фактором. Залучення широких верств населення до занять фізичною культурою, стан здоров'я населення і успіхи на міжнародній арені стають безперечним свідченням життєздатності та духовної сили кожної нації, її авторитету на міжнародній арені.

Вивчення проблеми взаємодії центральних і місцевих органів державної влади засвідчує, що управлінські структури є направляючою і організуючою ланкою, яка здатна приймати рішення і втілювати їх у життя. Органи місцевого управління в рамках наданих їм повноважень, формують регіональну політику з метою реалізації державних програм у сфері фізичної культури і спорту.

ЛІТЕРАТУРА

1. Агеев В. У. Организация физической культуры и спорта / В. У. Агеев, Т. М. Каневец. – М., 1986.

2. Адамсон К. В. Физическая культура и советский образ жизни / К. В. Адамсон, М. Х. Титма, М. А. Арвисто, А. С. Чесноков. – М., 1982.
3. Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М., 1990.
4. Бака М. М. Организационно-методологические основы развития физической культуры и спорта в республике (на материале Украинской ССР): автореф. дис. докт. пед. наук / М. М. Бака. – М., 1990.
5. Бахрах Д. Н. Правовые основы управления физической культурой / Д. Н. Бахрах, И. М. Чемакин // Теория и практика физической культуры. – 1985. – № 4.
6. Братановский С. Н. Управление физической культурой и спортом в условиях реформ (Организационно-правовые проблемы) : автореф. дис. доктор. юрид. наук / С. Н. Братановский. – Саратов, 1997.
7. Бугров Н. Н. Управление физкультурным движением / Н. Н. Бугров, И. И. Переверзин. – М., 1987.
8. Бугров Н. Н. Методы управления физкультурным движением / Н. Н. Бугров, В. А. Какузин. – М., 1986.
9. Вилькин Я. Р. Организация работы по массовой физической культуре и спорту : [учебное пособие для ИФК] / Я. Р. Вилькин, Т. М. Каневец. – М., 1985.
10. Виноградов П. А. Физическая культура и спорт в развитом социалистическом обществе / П. А. Виноградов. – М., 1980.
11. Воронова К. А. Пути совершенствования управления физкультурным движением / К. А. Воронова. – М., 1976.
12. Грязнова Л. Г. Социальные проблемы управления физкультурным движением / Л. Г. Грязнова, В. И. Жолдак. – М., 1981.
13. Жмарев Н. В. Управление деятельностью спортивной организации / Н. В. Жмарев. – К., 1989.
14. Киллен К. Вопросы управления / К. Киллен. – М., 1981.
15. Оболонский А. В. Человек и государственное управление / А. В. Оболонский. – М., 1987.
16. Омаров А. М. Социальное управление. Некоторые вопросы теории и практики / А. М. Омаров. – М., 1980.
17. Переверзин И. И. Социальное планирование развития физической культуры и спорта : [учебное пособие] / И. И. Переверзин. – М., 1989.
18. Проблемы управления физической культурой и спортом: Научные труды / [отв. ред. И. И. Переверзин]. – М., 1981.
19. Проблемы управления физкультурным движением. – Казань, 1973.
20. Родиченко В. С. Спортивные соревнования: информация, управление / В. С. Родиченко. – М., 1978.
21. Уваров В. Н. Руководство физической культурой и спортом в Казахстане / В. Н. Уваров. – Алма-Ата, 1980.
22. Уваров В. Н. Современные проблемы управления физической культурой и спортом / В. Н. Уваров. – Алма-Ата, 1979.
23. Управление физической культурой и спортом в городском районе : [учебное пособие] / И. И. Переверзин и др. – М., 1984.
24. Управление физкультурным движением / [под общ. ред. В. А. Ивонина, К. А. Кулинковича]. – М., 1977.
25. Фадеев Б. Г. Организация и управление физкультурно-оздоровительной и спортивно-массовой работой по месту жительства / Б. Г. Фадеев. – М., 1984.
26. Чемакин И. М. Правовые проблемы управления физическим воспитанием советских граждан / И. М. Чемакин. – Свердловск, 1988.
27. Шатров В. Г. О работе городского и районного комитетов по физической культуре и спорту / В. Г. Шатров. – М., 1972.
28. Виноградов П. А. Органы управления развитием физической культуры и спорта на федеральном уровне / П. А. Виноградов, А. П. Душанин // Теория и практика физической культуры. – 1997. – № 1.
29. Лундишев В. Форми і методи впливу місцевих органів влади на соціально-економічний розвиток регіонів / В. Лундишев // Вісник УАДУ. – 2001. – № 2. – С. 16–21.
30. Панасюк Ф. Зміст і завдання системного упорядкування державного регулювання розвитку територій / Ф. Панасюк // Вісник УАДУ. – 2001. – № 2. – С. 32–43.
31. Романюк С. Про основні завдання реалізації регіональної політики в Україні / С. Романюк // Вісник УАДУ. – 2001. – № 2. – С. 168–171.
32. Закон України «Про фізичку культуру і спорт» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.studzona.com/referats/view/47452>.
33. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97>.

Рецензенти: Дерега В. В., к.політ.н., доц.;
Сухорукова А. Л., к.держ.упр.

© Нікітенко С. В., 2013

Дата надходження статті до редколегії 15.05.2013 р.

НІКІТЕНКО С. В. – к.і.н., доцент Херсонської філії Європейського університету.

Коло наукових інтересів: механізми державного регулювання щодо організації фізичної культури та спорту на місцевому рівні.

ПЕРШІ КРОКИ НА ШЛЯХУ ДО ПОБУДОВИ В УКРАЇНІ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ

У статті автор досліджує перші кроки керівництва української держави на початку її незалежності щодо побудови в Україні механізму державного регулювання захисту прав, свобод і законних інтересів дітей. Аналізує причини затримки у процесі формування системи органів виконавчої влади, відповідальних за здійснення захисту прав дітей та наслідки такої затримки. Висвітлює хід створення першого такого в Україні центрального органу виконавчої влади, відповідального за додержання прав дітей – Комітету у справах неповнолітніх Кабінету Міністрів України. Досліджує перші кроки означеного Комітету на шляху до побудови на місцях системи служб у справах неповнолітніх. Торкається питань подальшої ліквідації Комітету у справах неповнолітніх і передачі керівництва системою служб у справах дітей від одних центральних органів виконавчої влади до інших.

Ключові слова: центральні органи виконавчої влади, права дітей, механізми державного регулювання захисту прав дітей.

В статье автор исследует первые шаги руководства украинского государства в начале его независимости по построению в Украине механизма государственного регулирования защиты прав, свобод и законных интересов детей. Анализирует причины задержки в формировании системы органов исполнительной власти, ответственных за осуществление защиты прав детей и последствия такой задержки. Освещает ход создания первого такого в Украине центрального органа исполнительной власти – Комитета по делам несовершеннолетних Кабинета Министров Украины. Исследует первые шаги указанного комитета на пути к построению на местах системы служб по делам несовершеннолетних. Касается вопросов дальнейшей ликвидации Комитета по делам несовершеннолетних и передачи руководства системой служб по делам детей от одних центральных органов исполнительной власти – другим.

Ключевые слова: центральные органы исполнительной власти, права детей, механизмы государственного регулирования защиты прав детей.

In the article the author investigates the first steps the leaders of the Ukrainian state in the beginning of its independence as for building in Ukraine the mechanism of state regulation of rights, freedoms and legal interests of children. Analyses the reasons of delay in forming the system of the executive power organs, which are responsible for accomplishing the protection of children's rights and consequences of such delay. The author also interprets the going of creation of the first such in Ukraine central organ of executive power – the Committee of children under age affairs of the Cabinet of Ministers of Ukraine. Investigates the first steps of the Committee on the way of building on the places the system of children under age affairs services. Touches the questions of the further liquidation of the Committee of children under age affairs and giving the leading of the system of child's protection services from one central organs of executive power to others.

Key words: central organs of executive power, child's rights, mechanisms of state regulation of child's rights protection.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Із набуттям Україною незалежності, перед молодого державою постало завдання привести національне законодавство

і систему органів державної виконавчої влади у відповідність до міжнародних норм і стандартів.

Зокрема, нагальною потребою стало створення механізму державного регулювання захисту прав

дітей в Україні. Зважючи на це, перед керівництвом держави поставали такі завдання:

- розробка і прийняття Україною власних актів національного законодавства та системи підзаконних актів з питань захисту прав, свобод і законних інтересів дітей;

- створення в державі центрального органу виконавчої влади, відповідального за додержання прав дітей і координацію дій у цій сфері всіх зацікавлених органів виконавчої влади і неурядових організацій;

- розбудова на місцях мережі органів і служб у справах неповнолітніх та спеціальних установ для неповнолітніх, які покликані безпосередньо працювати з дітьми, вирішувати їх проблеми, забезпечувати додержання їх прав, здійснювати їх соціальне обслуговування.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Окремим питанням формування механізму державного регулювання захисту прав дітей в Україні, розвитку та оптимізації системи органів виконавчої влади, присвячені роботи таких авторів, як Ю. О. Павленко [12], Н. І. Карпачова [13], О. П. Западничук [14], І. В. Цибуліна [15].

Формулювання мети статті (постановка завдання). Метою цієї роботи є:

- дослідження перших кроків молодшої української держави на шляху до створення власного механізму державного регулювання захисту прав, свобод і законних інтересів дітей;

- аналіз позитивних та негативних чинників у процесі становлення в Україні системи центральних органів виконавчої влади, уповноважених на виконання функцій захисту прав дитини.

Виклад основного матеріалу дослідження. 27 вересня 1991 року в Україні набула чинності Конвенції ООН про права дитини як основний документ міжнародного права з питань захисту прав дітей [1].

Першим реальним кроком на шляху до створення централізованого державного механізму регулювання захисту прав дітей стало прийняття Верховною Радою України 24 січня 1995 року Закону України за № 20/95-ВР «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх» [2].

Слід відразу зазначити, що між першою подією (набуття чинності конвенції ООН) і другою (прийняттям означеного Закону) пройшло більш ніж 4 роки. Термін чималий.

У процентному відношенні за станом на сьогоднішній час складає близько 5-ї частини всього часу (до 20 %) протягом якого Україна існує як незалежна держава (1991-2013 роки).

Немає підстав стверджувати, що зволікання з вирішенням питання про створення в Україні централізованого державного механізму регулювання захисту прав дітей було наслідком чіхось навмисних дій.

Логічніше припустити, що вказаний час було згаяно в наслідок того, що в державі існували інші проблеми, вирішення яких керівництво держави вважало невідкладним і більш пріоритетним.

Проте, якщо це так, то нам доведеться констатувати інший прикрий факт, а саме: захист прав дітей від самого початку створення незалежної української держави не був для її керівництва першорядним питанням.

Між тим, після розпаду Радянського Союзу в багатьох сферах життя українського суспільства стрімко набирали оберти різноманітні негативні соціальні явища, у тому числі в дитячому середовищі.

Серед них особливо помітними були зростання кримінальної злочинності серед неповнолітніх, збільшення питомої ваги неповнолітніх, які на момент скоєння злочину ніде не навчалися і не працювали. Велика кількість дітей втрачали сім'ю, і житло. Порушувалися майнові права дітей. Уперше після громадянської війни 1918-1920 років в Україні сформувалося і зміцніло таке вкрай негативне соціальне явище, як дитяча безпритульність.

Але, слід зауважити, що й після прийняття 24 січня 1995 року означеного Закону до практичних кроків організаційного характеру було ще далеко. До перших спроб практичного втілення Закону в життя пройшов ще майже рік.

Першою практичною подією на шляху до створення в Україні централізованого механізму державного регулювання захисту прав дітей стало підписання Президентом України Указу від 2 грудня 1995 року № 1115/95 «Про Комітет у справах неповнолітніх Кабінету Міністрів України». У пункті першому означеного Указу було сказано: «Утворити Комітет у справах неповнолітніх Кабінету Міністрів України, ліквідувавши у зв'язку з цим Комісію у справах неповнолітніх при Кабінеті Міністрів України» [3].

Слід зазначити, що згадана вище Комісія у справах неповнолітніх при Кабінеті Міністрів України дісталася молодій державі у спадок від Радянського Союзу. Це був рудиментарний орган, без відповідного статусу, який у нових реаліях повністю втратив контроль над ситуацією в дитячому середовищі. Аналогічні комісії на місцях не мали статусу юридичної особи і окремого структурного підрозділу відповідних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Штат таких комісій складався, як правило, з одного, а у кращому випадку – двох співробітників: відповідального секретаря і його помічника. Усі інші члени комісії не були її штатними співробітниками. Це були робітники, селяни, інтелігенція, які працювали на виробництві і за фахом не мали прямого відношення до питань захисту прав дітей. Комісія збиралася, як правило, лише на одне засідання протягом місяця.

Пунктом третім цього ж Указу було доручено: «Кабінету Міністрів України у місячний строк:

затвердити Положення про Комітет у справах неповнолітніх Кабінету Міністрів України...» [3].

Відповідна Постанова Кабінету Міністрів України за № 54 «Про затвердження Положення про Комітет у справах неповнолітніх Кабінету Міністрів України», була прийнята 12 січня 1996 р.

У пункті першому цієї Постанови, зокрема, було зазначено: «Комітет у справах неповнолітніх Кабінету Міністрів України (далі – Комітет) є центральним органом державної виконавчої влади, підвідомчим Кабінетові Міністрів України.

Комітет реалізує державну політику у сфері соціального захисту та профілактики правопорушень серед неповнолітніх, координує діяльність установ та організацій, що входять до сфери його управління» [4].

Цю подію важко переоцінити. Адже в державі вперше з'явився центральний орган виконавчої влади, який був юридичною особою (тобто мав можливість самостійно вчиняти відповідні дії, спрямовані на захист прав дітей), підпорядковувався без усяких проміжних ланок безпосередньо уряду (на практиці це означає – мав прямий доступ до уряду, що вкрай важливо при вирішенні практичних питань) і був покликаний вирішувати проблеми дитинства в Україні. На нього були покладені чималі завдання. Зокрема, пунктом третім цієї ж Постанови було встановлено таке:

«Основними завданнями Комітету є:

- участь у формуванні державної політики і громадської думки щодо соціального захисту неповнолітніх, діяльності служб та спеціальних установ для неповнолітніх, профілактики правопорушень серед неповнолітніх;

- затвердження комплексних та цільових програм перспективного розвитку органів і служб у справах неповнолітніх, визначення заходів щодо їх виконання;

- розроблення і здійснення самостійно або разом із відповідними центральними органами державної виконавчої влади, громадськими організаціями заходів щодо забезпечення прав, свобод і законних інтересів неповнолітніх, запобігання вчиненню ними правопорушень, контроль за виконанням цих заходів;

- координація зусиль центральних органів державної виконавчої влади (планування та кооперування коштів) у вирішенні питань соціального захисту неповнолітніх і організації роботи щодо запобігання бездоглядності та правопорушенням серед них;

- ведення державної статистики щодо неповнолітніх відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів;

- організація виконання актів законодавства з питань, що належать до його компетенції, і здійснення систематичного контролю за їх реалізацією;

- надання центральним та місцевим органам державної виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, службам у справах неповнолітніх,

підприємствам, установам та організаціям незалежно від форм власності, громадським організаціям практичної, фінансової та методичної допомоги, консультацій з питань соціального захисту і профілактики правопорушень серед неповнолітніх» [4].

Серед важливих кроків, які встиг зробити означений Комітет слід відзначити такі:

- Комітет розпочав створення системи служб у справах неповнолітніх на місцях. Служби створювалися на всіх рівнях виконавчої влади – при райдержадміністраціях, виконкомах міських (міст обласного значення) рад, обласних державних адміністраціях.

- Комітет розробив проект документу, який чітко регламентує практичну діяльність цих служб – Положення про служби у справах неповнолітніх. Воно було затверджено Розпорядженням Президента України від 13 травня 1996 р. № 112/96-рп «Про служби у справах неповнолітніх місцевих державних адміністрацій» [5].

- Комітетом було підготовлено проект першої в Україні цільової державної програми «Діти України» на 1996-2000 роки. Програму було затверджено Указом Президента України від 18 січня 1996 року № 63/96 «Про національну програму «Діти України» [6].

- Комітет провів перший в Україні семінар начальників служб у справах неповнолітніх Автономної республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. Семінар проходив у Києві 27 і 28 червня 1996 року [7].

Сьогодні ці дві драматичні дати відомі кожному громадянину України. Адже за збігом обставин саме в ніч з 27 на 28 червня 1996 року в Києві, на засіданні Верховної Ради України було прийнято першу Конституцію України.

Вранці 28 червня всім учасникам семінару (у тому числі автору цієї статті) головою Державного Комітету у справах неповнолітніх було повідомлено про прийняття Верховною Радою Конституції України.

Того ж дня учасникам семінару стало відомо, що керівництво держави розглядає питання про укрупнення деяких центральних органів виконавчої влади. На практиці це означало, що найближчим часом Комітет у справах неповнолітніх може втратити статуси юридичної особи і центрального органу виконавчої влади та перетворитися в один з відділів одного з міністерств. Так і відбулося.

Існування центрального органу виконавчої влади, відповідального за додержання прав дітей в Україні у форматі Державного Комітету, який за правами прирівнювався до окремого міністерства, було важливим, але дуже недовгим.

Уже 26 липня 1996 року Указом Президента України від № 596/96 «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України» [8]. Комітет було ліквідовано. Таким чином, він проіснував лише трошки більше 7 місяців.

Із цього моменту починається довгий і складний шлях трансформації центральних органів виконавчої влади, відповідальних за додержання прав дітей в Україні.

Функції захисту прав дітей (у числі інших функцій) перебало на себе створене за цим Указом Міністерство України у справах сім'ї та молоді.

До функціоналу цього міністерства, окрім проблем дитинства увійшли також обов'язки, які раніше покладалися на Міністерство України у справах молоді і спорту і Комітет у справах жінок, материнства і дитинства при Президентові України.

Відтоді і до цього часу в Україні немає окремого центрального органу виконавчої гілки влади, який би відповідав виключно за захист прав, свобод і законних інтересів дітей, мав статус юридичної особи і підпорядковувався б безпосередньо Кабінету Міністрів України.

Натомість ці функції у подальшому покладалися на різні структурні підрозділи (відділи, управління, департаменти) різних міністерств і державних комітетів. Подекуди ці підрозділи мали статус юридичної особи, подекуди – ні. Але всіх їх об'єднує те, що вони не мали статусу центрального органу виконавчої влади і не могли напряму виходити на уряд країни з питань вирішення питань захисту прав дітей. Вони мали діяти тільки через керівництво центрального органу виконавчої влади, до структури якого вони входили.

До функціоналу ж цих центральних органів виконавчої влади (міністерств, державних комітетів) входило керування самими різноманітними, часом мало спорідненими галузями і соціальними процесами в українському суспільстві. Так, «під одним дахом» опинялися проблеми сім'ї, питання жінок і запровадження гендерної рівності, управління процесами, які протікають у молодіжному середовищі, соціальне обслуговування сім'ї, дітей та молоді, розвиток спорту, розбудова туристичної галузі, захист прав дітей.

За таких обставин, захист прав дітей у діяльності цих центральних органів виконавчої влади займав, у кращому випадку, другорядне місце.

Трансформації у системі центральних органів виконавчої влади, уповноважених на виконання функцій захисту прав дитини, у період із 1996 і до цього часу та їх наслідки для самих дітей потребують окремого дослідження.

Виключенням і найбільш визначною за цей період подією, на думку автора, було створення державного департаменту з усиновлення і захисту прав дитини, який мав статус юридичної особи і функціонував у складі Міністерства України у справах сім'ї та молоді в період з березня 2006 року до грудня 2010 року, доки відповідне міністерство у межах адміністративної реформи було ліквідовано.

Означений департамент було створено Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2006 року № 367 «Про утворення

державного департаменту з усиновлення та захисту прав дитини» [9].

Департамент перебрав на себе ведення всієї роботи з усиновлення дітей сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, яку раніше вів Центр з усиновлення при Міністерстві освіти і науки України. За часів існування Департаменту з усиновлення і захисту прав дитини було здійснено перехід на якісно новий рівень роботи з питань опіки, піклування, усиновлення, створення прийомних сімей і дитячих будинків сімейного типу, формування єдиної електронної бази даних про дітей сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, тощо.

Департамент припинив своє існування разом з міністерством України у справах сім'ї та молоді після Указу Президента України від 09.12.2010 року № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [10].

За станом на початок 2013 року Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері усиновлення та захисту прав дітей, є Міністерство соціальної політики України, у складі якого на правах структурного підрозділу діє Департамент сім'ї та дітей.

Ситуація у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів дітей набула нового забарвлення 11 серпня 2011 року після утворення при Президенті України посади Уповноваженого Президента України з прав дитини.

Указом Президента України від 11 серпня 2011 року № 811/2011 «Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини» було встановлено, що «здійснення Президентом України повноважень щодо забезпечення додержання конституційних прав дитини забезпечується Уповноваженим Президента України з прав дитини» [11].

Висновки. Таким чином, перші кроки на шляху до створення в Україні централізованого механізму державного регулювання захисту прав дітей характеризуються такими рисами:

Тривалим (більше чотирьох років) періодом зволікання від моменту набуття в Україні чинності Конвенції ООН про права дитини до перших відчутних дій з її виконання (прийняття Закону України «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх»)

Спробою створити у державі повноцінний центральний орган виконавчої влади, відповідальний за стан додержання прав дітей, яка завершилася невдачею. Новостворений Державний Комітет у справах неповнолітніх був ліквідований, ледве розпочавши роботу.

Подальшим тривалим (більше 10 років) процесом трансформації і реорганізації центрального органу виконавчої влади, уповноваженого на виконання функцій захисту прав дітей в Україні.

Означені чинники надовго затримали процес створення, належної (у відповідності до Закону) реєстрації і розгортання діяльності на місцях основної ланки механізму державного регулювання захисту прав дітей в Україні – системи служб у справах дітей.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конвенція ООН про права дитини видана за підтримки Представництва ЮНІСЕФ в Україні. – Київ, 2006. – 32 с.
2. Закон України «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх» Відомості Верховної Ради України № 6 від 07.02.1995 р. – 118 с.
3. Указ Президента України від 02.12.1995 № 1115/95 «Про Комітет у справах неповнолітніх Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1115/95>.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 січня 1996 р. № 54 «Про затвердження Положення про Комітет у справах неповнолітніх Кабінету Міністрів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/54-96-п>.
5. Розпорядження Президента України від 13 травня 1996 р. № 112/96-рп «Про служби у справах неповнолітніх місцевих державних адміністрацій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/112/96-рп>.
6. Указ Президента України від 18 січня 1996 року № 63/96 «Про національну програму «Діти України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/card/63/96>.
7. Лист Комітету у справах неповнолітніх Кабінету Міністрів України від 18.06. 1996. № 6/163 // Поточний архів служби у справах дітей Миколаївської облдержадміністрації. – Фонд 1. – Опис 1. – Документ 1. – Арк. 1.
8. Указ Президента України від 26.07.1996 р. № 596/96 «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/596/96>.
9. Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2006 року № 367 «Про утворення державного департаменту з усунювання та захисту прав дитини» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/367-2006-%D0%BF>.
10. Указ Президента України від 09.12.2010 року № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>.
11. Указ Президента України від 11. 08. 2011 № 811/2011 «Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/811/2011>.
12. Павленко Ю. Забезпечення захисту прав дитини є складовою процесу євроінтеграції України [Електронний ресурс] / Юрій Павленко. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/21734.html>.
13. Карпачова Н. І. Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Стан дотримання та захисту прав дитини в Україні» до 20-річчя ратифікації Україною Конвенції ООН про права дитини / Н. І. Карпачова. – К., 2010. – 230 с.
14. Западнчук О. П. Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи [Електронний ресурс] / О. П. Западнчук. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Zapadynchuk.pdf>.
15. Цибуліна І. В. Державна політика у сфері забезпечення захисту прав дитини в Україні [Електронний ресурс] / І. В. Цибуліна ; Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Х., 2006. – 224 арк. – Режим доступу : <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/252832.html>.

Рецензенти: Багмет М. О., д.і.н., проф;
Василь'єв Я. В., д.психол.н., проф.

© Парамонов Є. Ю., 2013

Дата надходження статті до редколегії 15.05.2013 р.

ПАРАМОНОВ Євген Юрійович – ст. викладач кафедри соціальної роботи, педагогіки і психології, ЧДУ імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Коло наукових інтересів: проблеми захисту прав дітей в Україні. Механізми запобігання порушенню прав дітей.

ПАТОИНСТИТУТЫ, ПАТОИНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

У статті подано характеристику патоінституціоналізму як перспективного напрямку інституціональної теорії, визначено сутність і критерії виокремлення патоінститутів крізь призму можливостей використання цих понять під час аналізу факторів і особливостей модернізації російської економіки.

Ключові слова: патоінституціоналізм, патоінститути, російська економіка, модернізація, патологічний процес.

В статье дается характеристика патоинституционализма как перспективного направления институциональной теории, определяются сущность и критерии выделения патоинститутов сквозь призму возможности использования этих понятий при анализе факторов и особенностей модернизации российской экономики.

Ключевые слова: патоинституционализм, патоинституты, российская экономика, модернизация, патологический процесс.

In article the patoinstitutionalism characteristic as perspective direction of the institutional theory is given, the essence and criteria of allocation patoinstituty through a prism of possibility of use of these concepts are defined in the analysis of factors and features of modernization of the Russian economy.

Key words: patoinstitutionalism, patoinstituty, Russian economy, modernization, pathological process.

Институционализм как новое направление экономической мысли возник в США в начале XX столетия как одна из форм отображения усилившихся монополитических тенденций в экономике, содействуя разработке и развитию «антитрестовской» политики собственной страны. В определенной мере институционализм противопоставляется неоклассическому направлению экономической теории, исходящей из великого тезиса, сформулированного еще великим А. Смитом о «невидимой руке» рынка, т. е. о совершенстве рыночного хозяйственного механизма и саморегулируемости рыночной экономики. Нося междисциплинарный характер, институционализм наряду с материальными факторами в качестве определяющей силы развития экономики выделяет также правовые, моральные, этнические, духовные и другие факторы, рассматриваемые в историческом аспекте.

В основе категориального аппарата институционалистской концепции лежит понятие «институт», причем к институтам относят самые разнообразные понятия, такие, как собственность, государство, семья, профсоюзы, религия, нравы и т. п. [2]. Таким образом, институт в данной концепции рассматривается в качестве первичного элемента движущей силы общества в экономике и вне ее. Иначе говоря, институционализм в ретроспективном

плане – одна из первых экономических теорий, по существу вышедших за пределы исключительно воспроизводственных отношений и где стали учитываться, причем не вне, а внутри этой теории также и иные формы общественных отношений – правовые, социальные, экологические, этнические и пр.

Развитие институтов происходило в течение длительного периода времени, т. е. это был длительный процесс, который включал их создание, отбор и формирование эффективной системы институтов. В последнее время все чаще говорят о выращивании институтов. В значительной мере это определило то обстоятельство, что в рамках институциональной теории за вековой период ее развития сформировалось несколько различных и вполне самостоятельных, целостных концепций. Среди такого рода концепций можно выделить следующие: новая институциональная экономика, неоинституциональная экономика, эволюционная экономика и ряд других. Так, в рамках первого из перечисленных научных направлений изучается институциональная структура государства, реальные институты – организации и хозяйственные системы.

Неоинституциональная экономика изучает влияние отношений и прав собственности на развитие социально-экономических систем, осу-

ществляет анализ транзакционных издержек, исследует экономические аспекты заключения разнообразных контрактов [4]. Эволюционная экономика изучает взаимосвязь между технологическими и социально-экономическими процессами, рассматривает вопросы разработки оптимальной стратегии поведения фирмы.

На наш взгляд, в настоящее время необходимо рассмотреть вопрос о целесообразности формирования еще одного научного направления в рамках институциональной теории – направления, названного нами «патоинституционализм». В рамках этой научной концепции планируется сконцентрировать внимание на изучении патологических процессов в институциональной системе и в самих институтах (которые по аналогии можно назвать патоинститутами). Использование данного названия объясняется тем, что термин «патологический процесс» образован от греческого «патос», что означает болезнь [6]. Учитывая, что в последнее время на разных уровнях общественной иерархии участились всевозможные кризисы, которые весьма болезненно переживаются населением, представляется, что развитие патоинституционализма является весьма актуальным.

Действительно, только за последние десятилетия случился кризис мировой социалистической системы, в том числе кризис советской системы и советской экономики, когда спад производства ВВП составил половину к докризисному уровню (достаточно вспомнить, что кризис советской экономики 80-90-х годов XX века сравнили по степени разрушения с Великой депрессией 1929-1933 годов). К тому же, здесь и всевозможные кризисы на азиатских рынках, августовский дефолт 1998 г., мировой кризис 2008-2009 годов. К тому же, усилились всевозможные диспропорции как в мировой экономике, так и в национальной экономике различных стран [9]. Значительно усилилось проявление диспропорциональности и в разных составляющих национальной экономики: на отраслевом и региональном уровнях, а также на уровне отдельных предприятий и фирм.

Очевидно, что усиление кризисов и диспропорций связано также и с институциональным фактором, причем как на уровне отдельных институтов, так и с функционированием институциональной системы в целом. Поэтому одним из важнейших аспектов развития патоинституционализма как нового научного направления должно стать изучение взаимосвязи между усилением кризисных проявлений и диспропорциональности, возникающих в социально-экономических системах на разных уровнях управленческой иерархии, с одной стороны, и институциональным фактором, институциональным направлением, с другой стороны.

Еще одним очень важным аспектом патоинституционализма может стать изучение различных видов и типов патологий в самой институциональной системе, в том числе во всевозможных институтах. В этой связи крайне

важной проблемой может стать определение критериев и количественных показателей, на основе которых нормальный институт отличается от патоинститута. Такого рода проблема актуальна и для институциональной системы в целом (т. е. для определения нормальной и патологической институциональной системы в целом). Очевидно также, что патоинституционализм будет связан с другими, уже сложившимися направлениями и концепциями институциональной теории.

Так, один из основоположников институциональной теории Т. Веблен, которого нередко за образ своих мыслей также называли американским Марксом, в вышедшей еще в 1899 г. книге «Теория праздного класса» критиковал паразитический образ жизни занятых только финансовой деятельностью рантье – владельцев особой, абсентеистской формы частной собственности [3]. Этим самым он по существу противопоставлял эту, если так можно выразиться, праздную часть бизнесменов остальным (нормальным) предпринимателям, реально зарабатывающим свой предпринимательский доход (глубокий анализ негативных аспектов абсентеистской формы собственности можно встретить в научных трудах профессора из Уфы В. К. Нусратуллина [5]). Иначе говоря, по существу у Т. Веблена абсентеистская форма собственности и ее владельцы рассматриваются как некая патология, которая, в отличие от обычных предпринимателей, мешает эффективному развитию экономики, в том числе эффективному развитию научно-технического прогресса.

Справедливость сказанного можно видеть на примере современной российской действительности, когда многие олигархи, сколотившие огромные состояния за короткий срок за счет использования природных ресурсов, по существу являющимися народным достоянием России поэтому им самим не принадлежащими, используют значительную часть полученных доходов не на развитие производства, а на удовлетворение собственных прихотей (в этой связи достаточно вспомнить нефтяного олигарха М. Абрамовича, который потратил около 2,5 млрд долларов на строительство собственной яхты, причем построена она была не в России, а за рубежом). Тот факт, что многие российские бизнесмены в условиях, когда физический и моральный износ основных фондов во многих отраслях приближается к 100 %, значительную часть своих доходов тратят на непроизводственное, непроизводительное потребление и нередко делают это за рубежом, также свидетельствует о ненормальности, патологичности современной российской институциональной системы, в том числе, некоторых государственных структур, являющихся ее важнейшими атрибутами. Это обстоятельство также самым серьезным и самым негативным образом сказывается на социально-экономической эффективности модернизации и вообще эффективности НТП в России. Иначе говоря, абсентеистская форма собственности – один из важнейших тормозов модернизации и

технического перевооружения российской экономики.

Следует добавить, что такого рода поведение многих российских бизнесменов отнюдь не уникально – подобным образом ведет себя компрадорская буржуазия во многих странах третьего мира, тем самым, по существу, обогащая развитые страны за счет развивающихся. Но этот факт является лишь слабым утешением, т. к. вывоз за рубеж значительной части доходов, полученных от эксплуатации природных ресурсов страны, грозит национальной безопасности России и противоречит ее национальным интересам.

В этой связи целесообразно привести противоположный пример – Норвегию. В начале XX века Норвегия была одной из самых бедных стран Европы, а сейчас, спустя сто лет, наоборот, является одной из самых богатых стран с очень высоким уровнем жизни. В значительной степени связано это с эффективным использованием доходов от добычи нефти на шельфе океана, чем данная страна давно уже занимается. Эти доходы идут в государственный фонд, причем значительная их часть в настоящее время не тратится, а остается для использования будущими поколениями. Очевидно, что норвежские государственные структуры, занимающиеся всеми этими проблемами, следует признать, в отличие от их российских аналогов, не только нормальными, но и весьма эффективными. Кстати, этот пример лишней раз подтверждает неверность тезиса о том, что государственная собственность всегда неэффективна. Неэффективной может быть и частная собственность. Многое зависит от системы управления той или иной формой собственности.

В сложившейся негативной ситуации в России следует винить не только неэффективно функционирующую систему государственных структур, занимающихся такого рода вопросами, но и другие коллективные институты – правовые отношения, профсоюзы, производственные корпорации и различные торговые объединения. Лишь их оптимальное взаимодействие заставит существенно скорректировать поведение многих российских бизнесменов, чтобы в значительно большей степени вкладывать свои доходы в развитие отечественной, а не зарубежной экономики. На наш взгляд, вообще, целесообразно значительно изменить стратегию, парадигму развития России в сторону существенного усиления контроля и управления сырьевым сектором и отраслями тяжелой промышленности со стороны государственных структур, оставив традиционные, рыночные принципы хозяйствования лишь в системе малого и среднего бизнеса. Крайне важно это сделать именно сейчас в условиях необходимости модернизации. Все это, кстати, позволит сконцентрировать доходы от сырьевого сектора и направить их часть на процессы модернизации российской экономики.

Такая стратегия развития, которую условно можно назвать «Стратегия ограниченного

капитализма» или «Стратегия государственного капитализма», больше отвечает интересам России и особенно защите ее природных ресурсов, чем либерально-монетарная стратегия. Кстати, ретроспективный анализ отечественного опыта осуществления крупных модернизаций экономики свидетельствует о том, что начинались и проводились они, как правило, под жестким контролем со стороны государственных структур, т. е. осуществлялись «сверху», а не «снизу» (т. е. инициатива исходила преимущественно не со стороны предприятий и фирм, а государственных структур). Достаточно в этой связи вспомнить реформы Петра I, Александра II, реформы П. А. Столыпина, коллективизацию и индустриализацию социалистической экономики и пр. Целесообразно также, на наш взгляд, вернуть в хозяйственный механизм России и плановый институт в форме индикативного планирования. Индикативное планирование показало свою эффективность в таких развитых странах, как Франция, Япония, Южная Корея и многих других. Любая относительно развитая экономика обязательно нуждается в том, чтобы в той или иной форме предвидеть возможные варианты своего развития в будущем. Поэтому невозможно обойтись в этом случае без той или иной формы планирования. Все это повысит также эффективность модернизации в стране.

Разумеется, речь здесь не идет о возвращении к директивно-приказной форме планирования, характерной для социалистической экономики. Это не возможно хотя бы из-за того, что в странах с развитой рыночной экономикой на государственный сектор, функционирование которого основано преимущественно на использовании объектов государственной собственности, в структуре ВВП, как правило, приходится от 15 % до 25 %. Соответственно, на малый и средний бизнес в структуре ВВП развитых государств обычно приходится от 35 % до 55 %, а на крупный бизнес – от 30 % до 50 %. Именно такие пропорции между этими тремя укладами, секторами развитой рыночной экономики – государственным сектором, сектором крупного и сектором малого и среднего бизнеса создают необходимые (но пока еще все же недостаточные) условия для ее высокоэффективного функционирования и развития. Все это является результатом длительного эволюционного развития рыночной экономики.

Если сравнить эти пропорции со структурой, сложившейся между аналогичными укладами в российской экономике, то сразу следует указать на показатели сравнительно небольшого удельного веса, приходящегося на малый и средний бизнес – около 15 %. Соответственно, существенно выше в России доля в структуре ВВП, приходящаяся на крупный бизнес. Объяснить эту своего рода российскую патологию (если можно так выразиться) можно следующим образом.

Одной из важнейших причин является то, что Россия – северная страна. По оценкам, около 65-

70 % территории страны относится к зоне Севера – а это означает повышенные затраты на строительство жилья (в 2-3 раза выше по сравнению с затратами, приходящимися на строительство жилья в средней полосе России), большие издержки на добычу сырья (той же нефти) и т. д. [8]. Минимальная потребительская корзина в Мурманской области где-то в 1,8 раза выше, чем, например, в Удмуртской Республике – регионе Предуралья. Все это существенно усложняет развитие малого и среднего бизнеса в стране, делая его более затратным, менее конкурентоспособным, усложняя так называемые условия и правила входа в бизнес. Именно в этом, на наш взгляд, заключается одна из наиболее важных причин того, что в России уже достаточно давно доля в структуре ВВП, приходящаяся на малый бизнес, не превышает 15 %.

Следует отметить, что и в Канаде – стране, территориальная структура которой среди развитых государств в наибольшей степени схожа с российской (в Канаде также около 70 % территории относится к зоне Севера), схожие проблемы. Здесь также добыча тонны нефти в северных провинциях Канады (например, в штате Альберта) обходится в 3-4 раза дороже, чем в более комфортных по климатическим условиям регионах страны (кстати, в Канаде, также как и в России, именно в северных регионах находятся большие запасы неосвоенных природных ресурсов) [10].

Кроме фактора «северности» на структуру форм собственности и форм хозяйствования в России значительное влияние по инерции оказывает наследие социалистической эпохи, когда сплошь и рядом создавались крупные и крупнейшие предприятия. Гигантомания, характерная для того периода, во многом до сих пор проявляет себя в том, что в России по-прежнему более высокие показатели удельного веса в структуре ВВП, приходящиеся на крупный бизнес, чем в среднем это свойственно для развитых стран. Кроме этой причины, не последнюю роль здесь играет также сырьевая направленность российской экономики (напомним, что в добывающей и тяжелой отраслях промышленности, как правило, наиболее эффективны именно крупные предприятия). Все это, а также высокий уровень износа основных фондов существенно снижает конкурентоспособность российской экономики.

Таким образом, учитывая специфические условия осуществления воспроизводственного процесса в России, структура форм собственности и форм хозяйствования в отечественной экономике не должна (да и просто не может, как бы мы этого не хотели) соответствовать средним стандартам, характерным для стран с развитой рыночной экономикой. Разумеется, это вовсе не значит, что не нужно стремиться и в дальнейшем развивать в стране малый и средний бизнес, который, к тому же, является и важным фактором модернизации – наоборот, это, безусловно, нужно

делать. Однако не следует «посыпать голову пеплом» в связи с тем, что в российской экономике до сих пор доля, приходящаяся в структуре ВВП на малый и средний бизнес, все еще не достигла уровня 40-50 %, как это давно уже имеет место в странах с развитой рыночной экономикой. Кроме этого, следует добавить, что и в этих государствах характерные для них стандарты были достигнуты лишь вследствие длительной эволюции, тогда как российская экономика «работает» на основе рыночных принципов немногим более 20 лет.

Вместе с тем очевидно, что целевые ориентиры будущей структуры форм собственности и форм хозяйствования в российской экономике должны быть разработаны с учетом ее воспроизводственной специфики, а вовсе не должны ориентироваться только лишь на усредненные показатели, рассчитанные исходя из статистических данных функционирования развитых государств.

Таким образом, институциональный анализ форм собственности и форм хозяйствования в виде трех укладов, трех секторов – государственного сектора, сектора крупного бизнеса и сектора малого и среднего бизнеса показал, что норма и патология в таком важнейшем институте, как собственность, весьма относительны в случае применения этого анализа к процессам, происходящим в российской экономике, т. к. необходимо в этом случае исходить не только из средне-статистических стандартов, характерных для группы развитых стран в целом, но и учитывать специфику условий и факторов, характерных для развития отечественной экономики и существенно влияющих на воспроизводственные процессы в ней.

Можно выделить немало патологий в институциональной среде, открытых еще основоположниками институционализма. Так, тот же Т. Веблен открыл эффект, названный в честь него «эффектом Веблена». Сущность его заключается в том, что для имущего непроеводительного класса могут существовать особые цены на товары, символизирующие их «престижность», а не истинное проявление закона спроса и предложения. Иначе говоря, «эффект Веблена» характеризует ситуацию, когда снижение цены на товар воспринимается покупателем как ухудшение его качества или утрата его «актуальности» либо «престижности» среди населения и тогда этот товар перестает пользоваться покупательским спросом, а в обратной ситуации, напротив, объем покупок с ростом цены может возрасти.

Особенно часто «эффект Веблена» проявляется в специфических особенностях системы ценообразования на товары роскоши, когда рост цены на них означает рост престижности (поэтому эффект, открытый Т. Вебленом, нередко называют также эффектом сноба). Итак, в данном случае имеет место нарушение действия фундаментального экономического закона (своего рода тоже патология), лежащего в основе функционирования

всей рыночной системы хозяйствования – закона спроса и предложения для определенной группы людей (института), т. е. в данном случае группы нуворишей. Более того, нарушение этого закона (т. е. ситуацию, которую также можно назвать патологической) имеет место и в противоположном случае – на так называемые товары бедняков, которые также еще называют товарами Гиффена в честь историка XIX века, изучающего изменения в системе потребления беднейших слоев населения Великобритании XVII и XVIII веков – крестьян, когда случались неурожаи картофеля. Этот вид сельскохозяйственной продукции являлся в тот период важнейшим продуктом питания у беднейших крестьян и, когда были неурожаи картофеля и цены на него из-за этого существенно возрастали, спрос на картофель у этих слоев населения британского общества того времени не падал, как должно было быть в соответствии с действием вышеупомянутого фундаментального закона спроса и предложения, а, наоборот, возрастал. Объяснялось это тем, что в условиях неурожая картофеля доходы британских крестьян, его выращивающих, существенно сокращались, а, значит, сокращалось и потребление сравнительно дорогих и более калорийных продуктов питания (молока, яиц, мяса и пр.) и, соответственно, увеличивалось потребление все того же картофеля как самого дешевого продукта питания.

Другую патологию, связанную с «нечестной» (монополистической) конкуренцией предпринимателей в своих главных научных трудах («Правовые основания капитализма» (впервые эта книга была опубликована в 1924 г.), «Институциональная экономика. Ее место в политической экономии» (1934 г.) и др.) исследовал еще один классик институционализма Джон Коммонс. В своих работах он обосновал необходимость проведения государством реформ в области законодательства, что способствовало демополизации экономики и нашло реальное практическое применение в 30-е годы XX века в период так называемого «Нового курса» президента США Ф. Рузвельта.

Таким образом, можно видеть, что в рамках институциональной теории уже достаточно давно исследуются различного рода экономические аномалии, патологии (хотя, как правило, называемые иным образом), связанные с нарушениями, отклонениями от обычного, стандартного поведения различных институтов или институциональной системы в целом. Однако происходило это не часто, время от времени, спорадически. Здесь же нами предлагается сконцентрировать внимание на изучении такого рода институциональных патологиях, что позволит выявить общее и особенное в них, раскрыть закономерности и тенденции их функционирования и в конце концов поможет осуществить разработку направлений, форм и методов устранения этих патологий (или хотя бы это будет способствовать уменьшению

негативного их воздействия на социально-экономические процессы).

Изучение и анализ подобных патологий в итоге может привести к формированию и развитию нового направления в рамках институциональной теории – направлению, названного нами патоинституционализмом (данное название, возможно, кому-то и не понравится, в связи с чем может быть предложен какой-то другой вариант – но ясно, что дело не столько в названии, сколько в сути проблемы). Учитывая, что, как уже выше отмечалось, в последнее время участились и стали по своим последствиям все более разрушительными всевозможные кризисы как глобального, так и локального характера, представляется, что развитие патоинституционализма может стать весьма актуальным. Его развитие будет происходить во взаимосвязи не только с другими направлениями институциональной теории, но и с иными экономическими концепциями. Так, представляется, что тесное взаимодействие может произойти между развитием патоинституционализма и экономической режимологией, которую интенсивно развивает в своих научных трудах профессор из Донецка В. И. Ляшенко [7] (например, перспективно, на наш взгляд, введение в научный оборот и в теоретический анализ понятия «паторежим»).

Целесообразно различать, на наш взгляд, патологии в институциональной системе, в институциональной среде и в самих институтах (в этом случае последние можно называть патоинститутами). Так, к патоинститутам можно отнести устаревшие институты, нуждающиеся в замене или обновлении; отжившие институты, приносящие вред и мешающие реализации прогрессивных мероприятий, а также неправильные институты, тормозящие развитие социально-экономических процессов, например, процесс модернизации российского общества. Учитывая, что институт – это совокупность, состоящая из правил или нескольких правил и внешнего механизма принуждения индивидов к исполнению этих правил [1], т. е. это сложное понятие и в случае обнаружения в нем какой-то патологии в связи с этим нужно искать, в каком конкретном элементе или элементах этого института данная патология возникла. Целесообразно также осуществить классификацию патоинститутов, например, по сферам действия – патоинституты в социальной, в правовой, в экологической сферах и т. п. Патоинституционализм, таким образом, поможет диагностировать развитие патологий, т. е. болезней в институтах и институциональной среде, а также разработать методы борьбы с ними (т. е. методы их лечения). Кроме этого, его развитие может в будущем способствовать профилактике возникновения патоинститутов.

Кроме патоинститутов, патологии могут возникнуть также в институциональной среде или системе. В этом случае патологии следует искать в механизме взаимосвязи и взаимодействия между

элементами данной системы. Однако, важнейшей задачей патоинституционализма в обозримом будущем, на наш взгляд, будет являться задача определения критериев и показателей выделения патологий, причем не только в самой институциональной системе и в институтах, но и в условиях их функционирования и развития. Учитывая также, что в последнее время все чаще говорят о необходимости выращивания различных институтов, представляется, что, для того, чтобы

не вырастить патоинститут и нормализовать процесс выращивания эффективных институтов, этому процессу в рамках патоинституционализма также следует уделить самое пристальное внимание. Таким образом, очевидно, что данное направление институциональной теории весьма актуально и в перспективе оно может иметь большое теоретическое и практическое значение для развития всей экономической теории и хозяйственной практики.

ЛИТЕРАТУРА

1. Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория / [под ред. профессора А. А. Аузана]. – М. : ИНФРА-М, 2005. 416 с.
2. Институциональные проблемы эффективного государства / [под ред. В. В. Дементьева, Р. М. Нуриева]. – Донецк : Донецкий национальный технический университет, 2011. – 292 с.
3. Ядгаров Я. С. История экономических учений : [учебник] / Я. С. Ядгаров. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2004. – 480 с.
4. Носова О. В. Институциональная теория и ее применение на постсоветском пространстве / О. В. Носова // Социально-экономическое развитие славянских стран СНГ: сравнительный анализ : [монография] / [под научной ред. К. В. Павлова, И. З. Юсупова]. – Ижевск : Изд-во «Митра», 2012. – 837 с.
5. Нусратуллин В. К. Неравновесная экономика / В. К. Нусратуллин. – 2-е изд., доп. – М. : Компания Спутник+, 2006. – 482 с.
6. Павлов К. В. Патологические процессы в экономике / К. В. Павлов. – М. : Магистр, 2009. – 461 с.
7. Ляшенко В. И. Финансово-регуляторные режимы стимулирования экономического развития: введение в экономическую режимологию / В. И. Ляшенко. – Донецк : Институт экономики промышленности НАН Украины, 2012. – 370 с.
8. Экономический механизм и особенности инновационной политики на Севере / [под научной ред. В. С. Селина, В. А. Цукермана]. – Апатиты : Изд-во Кольского научного центра РАН, 2012. – 255 с.
9. Павлов К. В. Патологические процессы в эколого-экономической сфере / К. В. Павлов. – Германия : Изд-во LAP LAMBERT, 2011. – 438 с.
10. Павлов К. В. Региональные эколого-экономические системы / К. В. Павлов. – М. : Магистр, 2009. – 351 с.

Рецензенты: Шевчук О. В., д.політ.н., проф.;
Лазарева О. В., к.е.н., доц.

© Павлов К. В., 2013

Дата надходження статті до редколегії 22.05.2013 р.

ПАВЛОВ К. В. – д.э.н., профессор, проректор по научной работе Ижевского института управления, заведующий кафедрой экономики Камского института гуманитарных и инженерных технологий.
Сфера научных интересов: пути модернизации российской экономики.

КОНВЕРГЕНЦІЯ РИНКУ ПРАЦІ В КРАЇНАХ ЄС

Розкрито сутність та перспективи конвергенції ринку праці в країнах Європейського Союзу, проаналізовано основні аспекти зближення ринків праці та проблеми цього процесу.

Ключові слова: конвергенція, інтеграція, стратегія інтеграції України, Європейський Союз.

Раскрыта сущность и перспективы конвергенции рынка труда в странах Европейского Союза, проанализированы основные аспекты сближения рынков труда и проблемы этого процесса.

Ключевые слова: конвергенция, интеграция, стратегия интеграции Украины, Европейский Союз.

The essence and the labor market prospects of convergence in the European Union and analyzes the main aspects of the convergence of labor markets and problems of the process.

Key words: convergence, integration, the strategy of Ukraine's integration, the European Union.

Проблеми ринку праці країнах Європейського Союзу стають дедалі актуальнішими у зв'язку з глобалізацією світової економіки та зміною структури європейського ринку робочої сили.

Конвергенційні процеси відбуваються з неоднаковою глибиною й інтенсивністю в різних регіональних угрупованнях. Це залежить від загального рівня розвитку країн і рівня поглиблення територіального поділу праці між ними. Європейський Союз є єдиним інтеграційним угрупованням, який пройшов усі відомі економічні етапи економічної конвергенції або, справедливо буде сказати, що етапи конвергенції визначалися практикою найбільш успішної у світі європейської інтеграції. Стійкість цього інтеграційного об'єднання зумовлено закладеними при його формуванні принципами будівництва об'єднаної Європи, сформульованими Р. Шуманом та групою вчених-функціоналістів на чолі з Ж. Монне, які залишили відкритими конвергенційні процеси на європейському континенті для всіх охочих держав, функціонально пов'язали їх із галузевою інтеграцією та запровадили принцип верховенства права інтеграційного об'єднання над національним законодавством, впорядкували об'єднання економічних інтересів цілям підвищення рівня життя, збільшення зайнятості, розширення економічної свободи для громадян Співтовариства.

Створення європейського ринку сприяло посиленню як реальної, так і номінальної конвергенції в країнах ЄС (під номінальною конвергенцією слід розуміти зближення таких номінальних змінних, як ціни, виробничі витрати та валютні курси. Реальна конвергенція характеризує зниження

різниць в таких реальних змінних, як продуктивність праці, доходи та рівень життя). Проте неможливо гарантувати стабільність номінальної та реальної конвергенції доти, доки вони не супроводжуватимуться інституційною конвергенцією, тобто гармонізацією діяльності економічних інституцій та практики, а також установленням рамкових умов, які служать орієнтиром для поведінки окремих суб'єктів ринку.

Ринок праці Європейського Союзу, як і будь-якого регіонального об'єднання, формується довше, ніж ринки товарів чи послуг. Незважаючи на складність завдання із забезпечення свободи переміщення робочої сили, країни ЄС послідовно змінювали з цією метою своє законодавство. І все ж, порівняно з фінансовою сферою і торгівлею, ринок праці ЄС конвергований значно меншою мірою.

Конвергенційні процеси достатньо сильно впливають на європейські національні ринки праці. З одного боку, вони значно поліпшують рух робочої сили в середині конвергенційного угруповання, а з іншого – неминуче призводять до уніфікації регулюючих заходів на ринку праці та політики зайнятості.

Формування європейського ринку праці як ядра загальноєвропейського ринку праці необхідно розглядати як процес створення умов для забезпечення свободи пересування осіб, і такий, що передбачає:

- скасування візового режиму перетину кордонів країн-членів інтеграційного угруповання;
- визнання дипломів та кваліфікацій працівників на території держав-членів союзу;

- уніфікацію трудових та соціальних прав громадян ЄС;
- заборону дискримінаційних дій стосовно працівників-мігрантів.

Основна мета регулювання європейського ринку праці проголошена на Лісабонському Самміті 2000 р. і полягає в забезпеченні більшої кількості кращих робітників місць, більшої соціальної згуртованості і окреслена стратегічною метою – досягти до 2010 р. 70 % рівня зайнятості населення, у тому числі серед жінок – 60 % [1].

Виконавчими органами, що забезпечують виконання поставленої мети є Європейський соціально-економічний комітет та комітет із зайнятості та соціальних питань.

Регулювання спільного європейського ринку праці не носить жорсткого характеру: кожна країна здійснює власні програми зайнятості, на рівні ЄС здійснюється їх координація, вироблення загальноєвропейської стратегії зайнятості та допомога окремим країнам, що недостатньо просуваються на шляху виконання стратегії. Також на спільному європейському рівні чітко визначені мінімальні трудові права та гарантії найманим працівникам. Кожна країна, відповідно до своїх власних потреб та економічних можливостей, може встановлювати більш розширенні трудові права та соціальні гарантії працівників.

Розвиток конвергенційних процесів на ринку праці в Європі відбувався в напрямку формування ЄС – країн-членів, які є фундаментом об'єднаної Європи зі спільними економічною, валютною, соціальною політикою, приблизно однаковими темпами і типом економічного зростання, структурою економіки.

Склад членів ЄС постійно змінюється в результаті різношвидкісної інтеграції та географічного розширення Союзу. Якщо спочатку ЄС складався з 6 країн Західної Європи: Бельгія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Федеративна Республіка Німеччина, Франція, то на даний час їх кількість збільшилась до 27 (табл. 1).

Розглянемо як впливає на національні та спільний ринок праці розширення Європейського Союзу, а саме, як впливають такі чинники: рівень безробіття, міграція робочої сили, соціальний захист та рівень зайнятості населення.

Останнє розширення ЄС до 27 країн, що відбулося у 2007 р., здійснило на національні ринки праці країн Європи більш суттєвий вплив: так, якщо в 2001-2002 рр. в країнах кандидатах спостерігалось поліпшення ситуації (окрім Польщі та Чехії), у 2004 р. половина з них мала від'ємні значення щорічних темпів зростання зайнятості, проте в 2005 р. ситуація на ринку праці переважної більшості нових країн-членів (окрім Кіпру та Мальти) поліпшилася.

Таблиця 1

Етапи розширення Європейського Союзу

Етапи розширення	Європейські співтовариства	Кількість членів	Рік розширення
	Європейське співтовариство «шести» (Бельгія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Федеративна Республіка Німеччина, Франція)	6	1952-1971
Перше	Європейське співтовариство «дев'яти» (Данія, Ірландія, Велика Британія)	9	1973
Друге	Європейське співтовариство «десяти» (Греція)	10	1981
Третє	Європейське співтовариство «дванадцяти» (Португалія, Іспанія)	12	1986
Четверте	Європейське співтовариство «п'ятнадцяти» (Австралія, Фінляндія, Швеція)	15	1995
П'яте	Європейське співтовариство «двадцяти п'яти» (Естонія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Словенія, Словаччина, Угорщина, Чехія)	25	2004
Шосте	Європейське співтовариство «двадцяти семи» (Болгарія, Румунія)	27	2007

У країнах – старих членах Євросоюзу – розбалансування національних ринків праці відбувалося у 2002-2004 рр., зменшення безробіття

на ринках праці цієї групи країн відбулося у 2008 р. – через рік після останнього розширення.

Таблиця 2

Рівень безробіття в країнах ЄС, %

	Грудень 2011	Січень 2012	Червень 2012	Серпень 2012	Вересень 2012	Жовтень 2012	Листопад 2012	Грудень 2012
ЄС-17	10,7	11,4	11,4	11,5	11,6	11,7	11,7	11,7
ЄС-27	10	10,5	10,5	10,5	10,6	10,7	10,7	10,7
Бельгія	7,1	7,5	7,4	7,4	7,4	7,4	7,5	7,5
Болгарія	11,8	12,3	12,4	12,3	12,2	12,3	12,4	12,3
Чеська Республіка	6,7	6,9	6,9	7	7,2	7,3	7,4	7,5
Данія	7,7	7,9	7,7	7,4	7,4	7,7	7,9	8
Німеччина	5,6	5,5	5,5	5,4	5,4	5,4	5,3	5,3
Естонія	12,1	10	10,1	10,1	9,7	9,7	9,9	9,9
Ірландія	15	14,8	14,8	14,8	14,8	14,7	14,7	14,7

Закінчення табл. 2

Греція	19,7	24,7	25	25,5	26,2	26,8		
Іспанія	23,2	25	25,3	25,5	25,7	26	26,2	26,1
Франція	9,9	10,3	10,3	10,3	10,3	10,4	10,5	10,6
Італія	9,5	10,7	10,6	10,6	10,9	11,2	11,2	11,2
Кіпр	9,7	11,7	12,2	12,4	13	13,9	14,2	14,7
Латвія	15,7	15,7	14,1	14,1	14,1			
Литва	13,7	13	12,8	12,6	12,6	12,6	12,7	12,3
Люксембург	4,9	5	5,1	5	5,1	5,1	5,2	5,3
Угорщина	10,8	10,8	10,7	10,7	10,8	10,9	10,9	
Мальта	6,5	6,7	6,6	6,7	6,7	6,9	6,9	6,7
Нідерланди	4,9	5,1	5,3	5,3	5,4	5,5	5,6	5,8
Австрія	4,2	4,5	4,5	4,5	4,3	4,4	4,4	4,3
Польща	9,9	10,1	10,2	10,3	10,3	10,4	10,5	10,6
Португалія	14,6	15,8	16	16,3	16,2	16,3	16,3	16,5
Румунія	7,5	7,3	7,1	7	7	6,9	6,7	6,5
Словенія	8,6	8,8	9,2	9,4	9,6	9,9	9,8	10
Словаччина	13,9	14	14,1	14,1	14	14,2	14,5	14,7
Фінляндія	7,6	7,7	7,7	7,8	7,8	7,7	7,7	7,7
Швеція	7,5	7,6	7,5	7,8	7,8	7,7	8,1	7,8
Велика Британія	8,4	7,9	7,8	7,8	7,8	7,8		

Так, у 2005 р. найвищі рівні безробіття були зафіксовані в Польщі (17,7 %), Словаччині (16,3 %), Словенії (16,3 %). В Іспанії, Греції, Латвії, Франції, Німеччині, рівні безробіття були вищими (8,9-9,8 %) за середній по ЄС рівень безробіття населення (8,7 %). До них наближались Естонія, Фінляндія, Чехія, Італія, Бельгія, Мальта, Португалія, Швеція, Угорщина, які мали середні відносно ЄС-25 рівні безробіття. Найбільш благополучно виглядали Кіпр, Данія, Велика Британія, Нідерланди, Австрія, Ірландія, Люксембург – рівень безробіття в них не перевищував 5,3 % (табл. 2).

Важливо визначити, як змінився рівень безробіття на національних ринках праці країн унаслідок набуття членства в інтеграційному об'єднанні. На четвертому етапі розширення (ЄС-15, 1995 р.) – двох північних країн: Австрії та Швеції ситуація на ринку праці цих країн упродовж наступних 2-3 років погіршилась: рівні безробіття зросли, рівні зайнятості зменшилися. Тільки у Фінляндії ситуація на ринку праці поліпшилась. Щодо країн, які мали статус членства на момент приєднання нових країн членів, то ситуація у них погіршилась напередодні розширення: у Нідерландах, Бельгії, Люксембурзі, Італії, Німеччині, Франції, Іспанії та Португалії в 1993-1995 рр. зафіксовано зростання рівнів безробіття. Така ж ситуація склалася і при п'ятому і шостому розширенні (ЄС-25, ЄС-27).

Так, рівень безробіття Євросони (EA17) складає приблизно 11,7 %, EU27 приблизно 10,7 %. В обох зонах ставки збільшилися, порівняно з листопадом 2012 р. Так, EA17 – 10,7 %, EU27 – 10,0 %.

Eurostat оцінює, що 25,926 мільйонів чоловіків і жінок в EU27, з яких 18,715 мільйонів були в Євросоні, були безробітними в грудні 2012. Порівняно з листопадом 2012, число безробітних людей було майже стійким і в EU27 і в Євросоні. Порівняно з груднем 2011, безробіття підвищилося на 1,763 мільйона осіб в EU27 і на 1,796 мільйона осіб в Євросоні.

Серед держав-членів найнижчі показники безробіття були зареєстровані в Австрії (4,3 %), Німеччині та Люксембурзі (обидва 5,3 %) та Нідерланди (5,8 %) та найвище в Греції (26,8 % у жовтні 2012) та Іспанія (26,1 %).

У грудні 2012 р. 5,702 мільйонів молодих людей (до 25) були безробітними в EU27, із яких 3,624 мільйона людей були в Євросоні. Порівняно з груднем 2011, безробіття серед молоді підвищилося на 237 000 в EU27 і на 303 000 в Євросоні. У грудні 2012 темп безробіття серед молоді становив 23,4 % у EU27 і 24,0 % в Євросоні, в порівнянні з 22,2 % та 21,7 % відповідно в грудні 2011. У грудні 2012 найнижчі показники спостерігалися в Німеччині (8,0 %), Австрії (8,5 %) та Нідерландах (10,0 %), найвище в Греції (57,6 % у жовтні 2012) та Іспанії (55,6 %). У грудні 2012 рівень безробіття в США становив 7,8 %. У Японії це були 4,1 % у листопаді 2012.

Серед економістів панує думка, що для такого організованого господарського регіону, яким є Європейський Союз, трудову міграцію необхідно оцінювати принципово позитивно. Основною причиною залучення трудових мігрантів до країн ЄС і, насамперед найбільш розвинутих, є неможливість збереження кількості робочої сили, яка змогла б забезпечити виплату пенсій населенню, що старіє, лише для підтримки досягнутого рівня життя (не менше трьох працюючих на одного пенсіонера). Подальший економічний добробут населення Європи (унаслідок старіння та повільного, але неухильного природного зменшення населення) залежатиме від присутності великих громад мігрантів. На нашу думку, значення старіння населення як фактора залучення мігрантів до європейських країн перебільшується.

Реалізувати плани досягнення європейською економікою до 2015 р. найвищих темпів розвитку неможливо без залучення великої кількості спеціалістів із-за кордону. Тому в міграційній політиці ЄС акцент переноситься на стимулювання припливу іноземних висококваліфікованих спе-

ціалістів. До реформування імміграційної політики уряди європейських країн підштовхує не тільки усвідомлення його необхідності, а й тиск з боку підприємницьких кіл.

Отже, конвергенція ринку праці країн ЄС, з одного боку, детермінується, загальним розвитком економіки, динамікою суспільного виробництва, зовнішньо-економічним обігом, а з іншого – визначає розвиток інших товарних, фінансових, фондових ринків, забезпечуючи виробництво робочою силою та формуючи ціну, а отже й економічне визнання інших факторів виробництва. Тому стан та розвиток ринків праці країн Європейського Союзу, відрізняється від розвитку ринку праці нових країн-членів ЄС. Включаються до конвергенційних процесів на загальному європейському ринку праці і країни-сусіди інтеграційного об'єднання, які мають менш розвинуті економіки, високі рівні безробіття, менший рівень оплати праці та ВВП на душу населення. До таких країн належать Україна, Росія, та інші країни європейського континенту.

Конвергенція ринку праці України з ЄС в умовах реалізації основної зовнішньоекономічної

стратегії – інтеграції країни до Європейського Союзу – потребує вивчення особливостей формування і розвитку загального європейського ринку праці, що буде визначати розвиток національного ринку праці в майбутньому.

Прагнення України стати повноправним членом Європейського Союзу як найближчого потужного інтеграційного об'єднання, що успішно розвивається, пов'язане з бажанням досягти високих стандартів життя населення, побудувати сучасні, засновані на принципах свободи та демократії, політичні та соціально-економічні інститути держави, стати рівноправним учасником світо господарських відносин. Це визначає напрям та конкретний зміст економічних, політичних та інституціональних реформ у країні.

Регулювання ринку праці України в умовах реалізації основної зовнішньоекономічної стратегії – інтеграції країни до Європейського Союзу – потребує вивчення особливостей формування і розвитку загального європейського ринку праці, що буде визначати розвиток національного ринку праці в майбутньому.

ЛІТЕРАТУРА

1. Європейська інтеграція: крок за кроком : [посібник представництва Єврокомісії в Україні] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.delukr.cec.eu.int>.
2. Указ Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» від 05.07.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=615%2F98>.
3. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/>.

Рецензенти: Антонова Л. В., д.держ.упр., проф.;
Лазарева О. В., к.е.н., доц.

© Кузьменко Л. В., 2013

Дата надходження статті до редколегії 22.05.2013 р.

КУЗЬМЕНКО Л. В. – к.т.н., доцент, Херсонський економічно-правовий інститут.
Коло наукових інтересів: досвід діяльності ринку праці в країнах ЄС.

ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИЧИННО-НАСЛІДКОВОГО ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ ТА МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті визначено загальні принципи причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління.

Ключові слова: державне управління, механізми державного управління, функції держави.

В статье определены общие принципы причинно-следственной взаимосвязи функций государства и механизмов государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, механизмы государственного управления, функции государства.

In this article the general principles of causal relationship of state functions and mechanisms of governance.

Key words: public administration, governance mechanisms, functions of the state.

Постановка проблеми. Необхідність чіткого осмислення причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління, без чого неможливе вдосконалення останніх, ставить на порядок денний питання визначення загальних принципів формування та реалізації такого взаємозв'язку.

Метою даної статті є визначення загальних принципів формування та реалізації причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління.

Аналіз наукового доробку. Проблемам цілепокладання та методології державного управління присвячені численні наукові дослідження [2-12]. У попередніх роботах автором виявлено сутність, визначено основні поняття, розглянуто моделі, виділено типології та підходи причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління. Подальше дослідження методології такого взаємозв'язку потребує визначення принципів його формування та реалізації (функціонування).

Виклад основного матеріалу. Певні положення в процесах досліджень або суспільної діяльності, що підтверджуються відповідною практикою, отримали назву принципів. У Вікіпедії принципи (лат. *principium* – начало, основа) визначено як: а) твердження, які сприймаються як головне, важливе, суттєве, неодмінне; б) у науці, як загальні вимоги до побудови теорії, сформульовані як те первинне, що лежить в основі певної сукупності фактів; в) при характеристиці різноманітних

систем, як суттєві характеристики, що відповідають за правильне функціонування системи, без яких вона не виконувала б свого призначення [1].

Як зазначив російський вчений В. І. Кнорринг, будь-яке правило, що сприяє вдосконаленню управлінських процесів та прийняттю управлінських рішень, може займати певне місце серед принципів, поки досвід не спростує його [4].

На думку, відомого українського вченого В. Д. Бакуменка, на відміну від закономірностей, принципи відображають наші знання про них. Одночасно знати всі принципи та дотримуватися їх практично неможливо. Тому для особи, що приймає рішення, важливо, залежно від ситуації, додержуватися вибраної системи принципів [3, с. 76].

Для визначення принципів, що розповсюджуються на процеси формування та реалізації причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління, нами обрано підхід структурно-функціонального аналізу типового циклу державного управління. Саме циклічність державного управління забезпечує самоорганізацію суспільства, в тому числі системи державного управління, а також зумовлює наявність прямого та зворотного процесів такого причинно-наслідкового взаємозв'язку.

Цикл державного управління містить ланцюг із блоків, послідовність та узгодженість дії яких у часі та просторі утворює процес формування та реалізації зазначеного причинно-наслідкового взаємозв'язку. Цей ланцюг доцільно розглядати як

складений із двох частин – прямого та зворотного ланцюгів.

Прямий ланцюг причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління складається із структурних блоків: постановки або корекції цілей державного управління; формування і реалізації механізмів державного управління (способів, засобів державно-управлінського впливу). Зворотний ланцюг причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління складається із структурних блоків: моніторингу стану об'єкта державного управління; аналізу отриманих результатів державно-управлінського впливу; оцінювання ситуації (умов, причин, процесів) в об'єкті державного управління (міждержавні відносини, різні сфери суспільства, різні галузі, різні регіони, певні території тощо).

Розглянемо ці структурні блоки, функціональне призначення яких слідує з їх назви, на предмет визначення відповідних принципів формування та реалізації причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління. Оскільки цикли державного управління виконуються на різних рівнях державного управління з використанням різних технологій (стратегічне управління та планування, програмно-цільове управління, прийняття управлінських рішень тощо), то далі розглянемо принципи, що поширюються на всі ситуації (учасників, умови, технології, час, простір) управління.

Зосередимо увагу на загальних принципах, оскільки спеціальні принципи державного управління належать до достатньо конкретних проявів суспільної діяльності, вони численні та, як зазначав відомий російський учений Г. В. Атаманчук, відображають своєрідні, іноді унікальні закономірності, відносини та взаємозв'язки організації тих чи інших управлінських елементів [4].

Почнемо з блоку, який є першим у прямому ланцюзі такого взаємозв'язку, а саме з блоку постановки або корекції цілей державного управління (блоку цілепокладання). В основу системи загальних принципів блоку цілепокладання у державному управлінні покладено систему принципів, узагальнену нами шляхом ґрунтовного розгляду низки робіт [3, с. 82, 83; 5, с. 3, 103; 6, с. 215, 216; 7, с. 11].

У той же час, нами внесено певні зміни в їх редакцію. Внаслідок маємо систему принципів цілепокладання, що включає принципи: причинності; випереджаючого управління; інноваційності; екологічності; поєднання загальних та локальних інтересів; взаємозв'язку цілей, управління та відповідальності; побудови проблемно-орієнтованого дерева цілей; значущості; обмеження цілей; конкретності та вимірюваності цілі; структурно-цільового призначення. У табл. 1 показано сутність загальних принципів та їх призначення в процесах цілепокладання.

Таблиця 1

Сутність загальних принципів та їх призначення в процесах ціле покладання

Принцип	Сутність	Призначення
Причинності	наявність у цілях прояву взаємозв'язку «причина-наслідок»	визначення цілей з урахуванням взаємозв'язку «причина-наслідок»
Випереджального управління	визначення перспективних цілей розвитку	орієнтація управління на перспективні потреби суспільства
Інноваційності	визначення цілей інноваційного розвитку	забезпечення інноваційного розвитку суб'єктів та об'єктів управління
Екологічності	передбачення екологічного фактора у цілепокладанні	збереження та покращення природного середовища
Поєднання загальних та локальних інтересів	збалансоване визначення цілей для різних рівнів управління	врахування інтересів різних рівнів управління зі збереженням пріоритету вищих рівнів
Взаємозв'язку цілей, управління та відповідальності	взаємопов'язане визначення цілей, функцій, структури, повноважень та відповідальності	побудова дерева управлінських завдань у процесах управління; розподіл відповідних обов'язків та повноважень між учасниками цих процесів
Побудови проблемно-орієнтованого дерева цілей	багаторівневе ієрархічне структурування системи проблемно-орієнтованих цілей	розроблення проблемно-орієнтованого варіанту структурування цілей, що містить ефективно, ресурсно та пріоритетно узгоджені між собою цілі для всіх рівнів управління
Значущості	виділення фактів, що суттєво впливають на досягнення цілей організації	ігнорування в процесі цілепокладання фактів, що фактично не впливають на досягнення цілей організації
Обмеження цілей	зменшення кількості цілей з метою кращого їх розуміння та якісного вирішення	досягнення більшої ефективності в деякій обмеженій області завдань управління
Конкретності та вимірюваності	можливість оцінити ступінь досягнення цілі	гарантування досягнення визначених цілей
Структурно-цільового призначення	врахування закономірностей структур-ування цілей	раціональна побудова дерева цілей

Другим у прямому ланцюзі причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління є блок формування механізмів державного управління (способів, засобів державно-управлінського впливу).

Його основною особливістю в державному управлінні є планування (програмування) та проектування державно-управлінського впливу відповідно до сформульованих цілей та поставлених завдань. В основу системи загальних принципів

блоку формування механізмів державного управління покладено принципи: цілеспрямованості; комплексності; наукової обґрунтованості; стратегічного мислення; об'єктивності; оптимальності; структурно-функціональні; стратегічного планування; програмно-цільового підходу;

раціональної організації процесів; ризиків; мотивації. У табл. 2 показано сутність загальних принципів та їх призначення в процесах формування механізмів державного управління [5-12].

Таблиця 2

Сутність загальних принципів та їх призначення в процесах формування механізмів державного управління

Принцип	Сутність	Призначення
Цілеспрямованості	забезпечення цілеспрямованого впливу на об'єкт управління	орієнтація всіх ресурсів на досягнення визначених цілей
Комплексності	урахування всіх основних факторів впливу	забезпечення вектору різних напрямів досягнення результатів
Наукової обґрунтованості	прогнозно-аналітичне обґрунтування цілей та результатів	визначення найкращих шляхів та засобів досягнення цілей з урахуванням наукових досягнень
Стратегічного мислення	далекоглядний концептуальний погляд на явища та процеси	упровадження стратегічних підходів в управлінні
Об'єктивності	урахування закономірностей та реальних можливостей	вивчення цих закономірностей та інших об'єктивних умов управління
Оптимальності	правильна оцінка перспектив з погляду витрат і результатів	досягнення найкращих результатів за умов, що склалися
Структурно-функціональні	раціональна структурно-функціональна організація	забезпечення раціонального та ефективного ведення управлінської діяльності
Стратегічного планування	стратегічний аналіз та синтез для формування стратегії розвитку	обґрунтоване розроблення стратегій розвитку
Програмно-цільового підходу	реалізація пріоритетних цілей за допомогою програм	орієнтація програм на кінцевий результат
Раціональної організації процесів	скорочення неефективних витрат ресурсів	забезпечення неперервності, паралельності, пропорційності, ритмічності діяльності; концентрації однорідних предметів праці; гнучкості
Ризиків	можливість виникнення непередбачених обставин	планування дій запобігання ризикам
Мотивації	підвищення зацікавленості персоналу	забезпечення як суттєвого важелю впливу на діяльність персоналу

Третім у прямому ланцюзі причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління є блок реалізації механізмів державного управління (способів, засобів державно-управлінського впливу). В основу системи загальних принципів блоку реалізації механізмів державного управління покладено принципи: зворотного зв'язку; законності;

адаптивності; ресурсозбереження; професіоналізму; якості; функціональної дефініції; електронізації інформації; формалізації процедур. У табл. 3 показано сутність загальних принципів та їх призначення в процесах реалізації механізмів державного управління [3-11].

Таблиця 3

Сутність загальних принципів та їх призначення в процесах реалізації механізмів державного управління

Принцип	Сутність	Призначення
Зворотного зв'язку	причинно-наслідкова залежність цілей від отриманих результатів	запобігання розбіжностей між метою та отриманими результатами
Законності	дотримання пріоритету закону	створення міцних правових засад у всіх основних сферах діяльності
Адаптивності	адаптація до нових умов	адекватна і швидка реакція на зміни умов
Ресурсозбереження	мінімальні витрати ресурсів	створення нових ресурсозберігаючих технологій
Професіоналізму	досягнення максимальної професійної готовності до діяльності	забезпечення високої професійної підготовки, знання стану справ, великого досвіду, активності, ініціативності та працьовитості
Якості	дотримання світових стандартів якості	забезпечення високої якості дій з отримання та самих результатів
Функціональної дефініції	визначення та розподіл завдань	зростання ефективності функціонування за чіткого визначення напрямів, очікуваних результатів, повноважень, посадових інструкцій та комунікаційних зв'язків
Електронізації інформації	перехід від паперової до електронної форми документообігу	створення електронних систем обробки інформації типу «електронний уряд» та «одне вікно»
Формалізації процедур	зведення процедур до послідовності простих, зрозумілих дій	послаблення залежності організації від особистих якостей персоналу

Першим у зворотному ланцюзі причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління є блок моніторингу стану об'єкта державного управління. В основу системи загальних принципів блоку моніторингу стану об'єкта державного управління покладено принципи: безперервності; достатності

інформації; достовірності інформації; обмеженості інформації; інформаційної технологічності. У табл. 4 показано сутність загальних принципів та їх призначення в процесах моніторингу стану об'єкта державного управління [3-12].

Таблиця 4

Сутність загальних принципів та їх призначення в процесах моніторингу стану об'єкта державного управління

Принцип	Сутність	Призначення
Безперервності	постійне спостереження та первинний аналіз стану	контроль за результатами здійснення заходів з управління
Достатності інформації	забезпечення управлінців достатньою інформацією	інформаційно обгрунтоване прийняття рішень з управління
Достовірності інформації	забезпечення управлінців достовірною інформацією	прийняття рішень на основі достовірної інформації
Обмеженості інформації	неможливість мати повну та точну інформацію про об'єкт управління	максимальне використання наявних та пошук нових джерел інформацію
Інформаційної технологічності	застосування нових інформаційних технологій	використання в моніторингу сучасних інформаційних технологій та їх оновлення

Другим у зворотному ланцюзі причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління є блок аналізу отриманих результатів державно-управлінського впливу. В основу системи загальних принципів блоку аналізу отриманих результатів державно-управлінського впливу покладено принципи:

аналітичної доцільності; системності; комплексності; технологічності; документування; доступності. У табл. 5 показано сутність загальних принципів та їх призначення в процесах аналізу отриманих результатів державно-управлінського впливу [3-12].

Таблиця 5

Сутність загальних принципів та їх призначення в процесах аналізу отриманих результатів державно-управлінського впливу

Принцип	Сутність	Призначення
Аналітичної доцільності	наявність критеріїв, інструментів, достатньої інформації та фахівців	створення умов для аналітичної роботи
Системності	проведення системного аналізу	аналіз системних показників діяльності об'єкта управління
Комплексності	проведення комплексного аналізу	аналіз результатів діяльності об'єкта управління за кількома напрямками
Технологічності	використання сучасних способів і методів аналізу	забезпечення технологічності аналітичної роботи
Документування	документальне фіксування результатів аналізу	забезпечення ведення звітної аналітичної документації
Доступності	доступ до результатів аналізу всіх зацікавлених сторін	забезпечення використання та врахування результатів аналітичної роботи

Третім у зворотному ланцюзі причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління є блок оцінювання ситуації (умов, причин, процесів) в об'єкті державного управління (міждержавні відносини, різні сфери суспільства, різні галузі, різні регіони, певні території тощо). В основу системи загальних принципів блоку оцінювання ситуації покладено принципи: результативного

оцінювання; наявності умов оцінювання; ефективності; економічності; результативності; справедливості; політичної здійсненності; адміністративної здійсненності; технологічної здійсненності. У табл. 6 показано сутність загальних принципів та їх призначення в процесах оцінювання ситуації [3-12].

Таблиця 6

Сутність загальних принципів та їх призначення в процесах оцінювання ситуації

Принцип	Сутність	Призначення
Результативного оцінювання	виконання умов результативного оцінювання	досягнення умов результативного оцінювання (створення середовища та умов отримання необхідної інформації)
Наявності умов оцінювання	оцінка доцільності оцінюванні	забезпечення умов оцінювання
Ефективності	оцінка будь-яких витрат шляхом їх співставлення з результатами	досягнення високої ефективності
Економічності	оцінка економічних витрат шляхом їх співставлення з результатами	досягнення високої економічності

Закінчення табл. 6

Результативності	оцінка ступеню досягнення запланованих результатів	досягнення високої результативності
Справедливості	оцінка справедливості ситуації	досягнення однакового ставлення до членів суспільства, справедливого розподілу товарів та послуг, можливості впливу на вирішення проблем
Політичної здійсненності	оцінка політичних умов здійсненності	забезпечення політичних умов здійсненності
Адміністративної здійсненності	оцінка адміністративних умов здійсненності	забезпечення адміністративних умов здійсненності
Технологічної здійсненності	оцінка технологічних умов здійсненності	забезпечення технологічних умов здійсненності

Безумовно, переліки загальних принципів, наведені у табл. 1-6 для кожного з блоків у прямому та зворотному ланцюгах причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління, не є вичерпаними. Але вони дають достатньо повне уявлення щодо загального поля принципів забезпечення такого взаємозв'язку.

Висновки. У статті виділено та проаналізовано прямий та зворотний ланцюги причинно-

наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління на предмет визначення загальних принципів їх формування та реалізації у процесах державного управління.

Перспективами подальших наукових досліджень у цій галузі є виявлення та аналіз проблемних питань розвитку причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління.

ЛІТЕРАТУРА

1. Принцип [Електронний ресурс] // Вікіпедія. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/%CF%F0%E8%ED%F6%E8%EF>.
2. Кнорринг В. И. Искусство управления : [учебник] / В. И. Кнорринг. – М. : Изд. БЕК, 1997. – 288 с.
3. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень : проблеми теорії, методології, практики : [монографія] / В. Д. Бакуменко. – К. : УАДУ. – 2000. – 328 с.
4. Атаманчук Г. М. Теория государственного управления / Г. М. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 191 с.
5. Литвак Б. Г. Управленческие решения / Б. Г. Литвак. – М. : Ассоциация авторов и издателей «Тандем», Изд-во ЭКМОС, 1998. – 248 с.
6. Гвишиани Д. М. Организация и управление / Д. М. Гвишиани. – 3-е изд., перераб. – М. : Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1998. – 332 с.
7. Бруацкий Е. В. Математические методы в задачах управления наукой / Е. В. Бруацкий, Л. П. Смирнов. – К. : Наук. думка, 1973. – 184 с.
8. Карданская Н. Л. Основы принятия управленческих решений : [учеб. пособ.] / Н. Л. Карданская. – М. : Рус. деловая лит., 1998. – 288 с.
9. Воронков А. А. Методы анализа и оценки государственных программ в США / А. А. Воронков. – М. : Наука, 1986. – 190 с.
10. Фатхутдинов Р. А. Разработка управленческого решения / Р. А. Фатхутдинов. – М. : ЗАО Бизнес-школа Интел-Синтез, 1998. – 272 с.
11. Кунц Г. Управление: системный ситуационный анализ управленческих функций : в 2 т. / Г. Кунц, С. О'Доннел ; [пер. с англ. ; общ. ред. акад. Д. М. Гвишиани]. – Т. 2. – М. : Прогресс, 1981. – 512 с.
12. Браун М. Пол. Посібник з аналізу державної політики / М. Пол Браун ; [пер. з англ.]. – К. : Основи, 2000. – 243 с.

Рецензенти: Кальниш Ю. Г., д.держ.упр.;
Коваль Г. В., к.політ.н., доц.

© Адубецька Н. В., 2013

Дата надходження статті до редколегії 13.05.2013 р.

АДУБЕЦЬКА Наталія Василівна – начальник відділу у справах сім'ї, молоді, культурно-масової роботи та зв'язків із громадськістю адміністрації Ленінського району Миколаївської міської ради.

Коло наукових інтересів: механізми державного управління як елемент державного регулювання розвитку держави.

ОСОБЛИВОСТІ ГРОМАДСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН ЯК ПРОЯВ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ЕТНОПОЛІТИЧНИХ ВІДНОСИН

Розглянуто основні напрями громадської діяльності національних меншин як прояву інституціоналізації етнополітичних відносин у сучасній Україні. Розкрито основні недоліки щодо ефективності громадської діяльності національних меншин. Охарактеризовано основні напрями їх подальшого розвитку з урахуванням існуючого європейського досвіду.

Ключові слова: національні меншини, громадські об'єднання, політичні партії, партійні коаліції, національно-культурні товариства.

Рассмотрены основные направления общественной деятельности национальных меньшинств как проявления институционализации этнополитических отношений в современной Украине. Раскрыты основные недостатки в эффективности общественной деятельности национальных меньшинств. Охарактеризованы основные направления их дальнейшего развития с учетом существующего европейского опыта.

Ключевые слова: национальные меньшинства, общественные объединения, политические партии, партийные коалиции, национально-культурные общества.

The main directions of the minority community as a manifestation of institutionalization of ethno-political relations in contemporary Ukraine. The basic shortcomings in the effectiveness of social activities of national minorities. The basic directions of its further development, taking into account existing European experience.

Key words: national minority associations, political parties, party coalitions, national-cultural societies.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Створення громадських і політичних організацій та рухів за етнічною або національною ознаками свідчить про значний рівень згуртованості та наявності в етнонаціональній спільноті ресурсів для цього, та є одним із найбільш поширених проявів інституціоналізації етнополітичних відносин, оскільки таким чином представники етнонаціональних спільнот мають можливість використовувати наявні в організації ресурси для реалізації особистих і групових інтересів і, як наслідок, здійснювати реальний вплив на ситуацію в окремому регіоні або державі в цілому через забезпечення представництва інтересів етнонаціональних спільнот в органах законодавчої влади та місцевого самоврядування, а також здобуття політичних важелів впливу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми і на які спирається автор. Аналіз наукових праць із проблем створення та діяльності об'єднань національних меншини свідчить про те, що вона

розроблялася у контексті різних наукових галузей, зокрема у дослідженнях К. Вітмана [1], Г. Луцишина [9], О. Картунова [5], Л. Лойко [8] та ін. Водночас, дослідження світового досвіду організації, удосконалення та розвитку об'єднань національних меншин здійснюються епізодично і є фрагментарними. Ще менше уваги приділяється вивченню європейського досвіду у контексті українських реалій.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Закон України «Про об'єднання громадян» (1992 р.) вважає об'єднанням «добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод» (ст. 1) [3]. Під це ж визначення підпадають як політичні партії, так і громадські організації. Ст. 3 Закону України «Про об'єднання громадян» громадську організацію визначає як «об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів» [3]. Але, крім вказаних

об'єднань, існують й інші, а саме, професійні спілки, релігійні, кооперативні організації; об'єднання громадян, що мають основною метою одержання прибутків, комерційні фонди, органи місцевого та регіонального самоврядування, органи громадської самодіяльності, інші об'єднання громадян, які, незважаючи на різні аспекти своєї діяльності всі разом підпадають під одне законодавче визначення, що в умовах подальшого національного розвитку України потребує нагального вирішення.

Формулювання мети статті (постановка завдання). Метою статті є окреслення особливостей громадської діяльності національних меншин як передумови інституціоналізації сучасних етнічних процесів.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Відповідно до законодавства України, право на створення різноманітних організацій та структур гарантовано Законами України «Про об'єднання громадян» [3] та «Про національні меншини в Україні» [2], відповідно до яких, громадяни, які є представниками національних меншин, вільні у виборі та формі здійснення прав, що надаються їм чинним законодавством та мають можливість реалізувати їх як особисто, так і через відповідні державні органи та створювані громадські об'єднання. Також законодавство гарантує, що участь або неучасть громадянина України, представника національних меншин у створенні та діяльності громадських об'єднань не є підставою для обмеження будь-яких його прав. Отже, законодавчі гарантії права на громадянську самоорганізацію дозволяють національним меншинам поєднати індивідуальну активність своїх представників з організаційними можливостями для колективної дії.

На сьогодні громадська діяльність національних меншин в Україні має два основні напрями:

- по-перше, первинні форми самоорганізації етнонаціональних спільнот;
- по-друге, створення власних або безпосередня участь представників етнонаціональних спільнот у діяльності вже створених (не за етнічною ознакою) громадсько-політичних і партійних організацій.

Самоорганізація етнонаціональних спільнот є базовою характеристикою інституціоналізації етнополітичних відносин, оскільки специфіка її проявів безпосередньо залежить від рівня внутрішньогрупової згуртованості та «етнічної солідарності». Зокрема, такими формами є ініціативні групи представників етнонаціональних спільнот і їх нелегалізовані об'єднання, діяльність яких характеризується тимчасовістю та локальністю із залученням невеликої кількості людей. Тобто вони створюються та діють у рамках законодавства країн проживання з метою вирішення виключно культурних, соціальних і побутових проблем на місцевому рівні. У свою чергу, більш організаційно оформленими є національно-культурні товариства, що створюються

для сприяння відродженню та розвитку самобутності етнонаціональних спільнот шляхом врахування своїх культурних інтересів на державному рівні та отримання для цього допомоги (організаційної, фінансової тощо). У більшості випадків діяльність таких товариств носить яскраво виражений культурницький характер, оскільки саме завдяки культурі відбувається процес актуалізації етнічного інтересу, й тому, як правило, ці товариства тісно співпрацюють з національними культурними та освітніми установами [8, с. 52].

Сьогодні в Україні діє близько 800 громадських товариств національних меншин, понад 30 з яких отримали статус всеукраїнських. Такі всеукраїнські громадські об'єднання, як Асоціація національно-культурних об'єднань України, Українське товариство російської культури «Русь», Єврейська Рада України, Асоціація корейців України та ін., завдяки своїй активній діяльності, мають достатньо досвіду співпраці з органами виконавчої влади щодо проведення різноманітних заходів направлених на задоволення етнокультурних потреб представників своєї національності [10].

Такі товариства існують і за кордоном, зокрема серед українців. Серед них:

1. Світовий Конгрес Українців (СКУ), який об'єднує близько 300 громадських організацій закордонних українців з більше, ніж 30 країн світу;

2. Європейський конгрес українці, який представляє інтереси українських громад у 23 країнах, здебільшого в Центральній та Східній Європі, Світова федерація українських жіночих організацій, а також Світова федерація українських лемківських об'єднань.

3. Українська Всесвітня Координаційна Рада (УВКР), створена українськими громадськими організаціями з України та з-за кордону в 1992 р. За статутом УВКР є міжнародною спілкою об'єднань громадян, діяльність якої поширюється на територію України та інших держав [11].

У більшості країн Східної та Центральної Європи, країнах Балтії, на законодавчому рівні закріплено статус української громади як представників національної меншини, що проживає на території відповідної держави. Це дає можливість українським громадам розраховувати на державну підтримку щодо збереження своєї національної самобутності, здобуття освіти й інформації рідною мовою тощо. В інших країнах, де відсутній такий статус, забезпечення національно-культурних потреб є справою бажання та організаційних зусиль етнічних українців, які проживають у цих країнах.

Формування й активна діяльність політичних партій за етнічної чи національної ознакою є, на сьогодні, одним із проявів посилення процесів політизації етнічності, в якому, більшість дослідників, виділяють три основні етапи: а) набуття політичної свідомості; б) політична мобілізація; в) вихід на політичну арену [5, с. 13].

Зрозуміло, що наявність національних партій за етнічною ознакою може слугувати появі або

посиленню конфлікогенних ситуацій у суспільстві, оскільки вони акумулюють національну ідею, яка маючи підтримку у вигляді партійно-політичного механізму регенерації, обов'язково призводить до появи вимог щодо самовизначення. Тому поява таких партій слугує своєрідною перевіркою для демократичного суспільства на його цілісність й викликало необхідність, на законодавчому рівні, закріпити механізми запобігання таким проявам та вимогам у вигляді обмеження діяльності політичних партій спрямованої на «порушення суверенітету і територіальної цілісності держави..., розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі» [6]. Варто зауважити, що закон України «Про політичні партії в Україні», у своїй основі, спрямований на формування партійної системи єдиної української політичної нації, адже передбачає створення партій тільки із всеукраїнським статусом і розглядає партію як «добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку» (ст. 2) [4]. Однак це не заважає існуючим політичним партіям позиціонувати себе як одним із найвпливовіших центрів політичної сили – регіональних груп інтересів, і перспектива інтеграції регіональних груп з етнічними таїть серйозну небезпеку дезінтеграції політичного простору України.

Із 90-х років в Україні теж створюються етнічні партії, зокрема за роки незалежності в нашій державі було створено близько 20 етнічних партій. Зокрема, серед найбільш активних етнічних партій національних меншин можна виділити: Демократична партія угорців України, Політична партія «КМКС» Партії угорців України», партія «Руський блок» (попередня назва Партія «За Русь єдину»), «Партія політики Путіна», Російська партія Криму, Партія мусульман України [9, с. 115].

Країни ЄС пройшли вже етап створення партій за етнічною ознакою й перейшли на новий – створення міжнародних партійних коаліцій національних меншин на наднаціональному рівні. Причиною появи таких коаліцій стало незадоволення електорату діяльністю вже існуючих політичних партій. Партійні коаліції виражають інтереси географічно сконцентрованих периферійних національних меншин, які не зовсім задоволені діяльністю урядів тієї держави, в якій вони мешкають.

В основі їхньої діяльності лежить чинна модель соціалістичних партій, які вже досить давно спрямували свою діяльність на створення різноманітних міжнародних федерацій та політичних спілок. Варто наголосити, що фінансування діяльності таких коаліцій відбувається за рахунок Європарламенту, який намагається стимулювати європейські політичні партії до взаємодії як під час виборчого процесу так і по його закінченню, а також намагається розширити їхню участь у процесі парламентської роботи.

Прикладами таких партійних коаліцій у ЄС є:

1. Європейський вільний альянс, до складу якого входять Шотландська національна партія, партії Уельсу та Каталонії. З часу свого створення

у 1981 р. кількість його членів на сьогоднішній день зросла до 20 партій. На сьогодні альянс представлений у Європарламенті в коаліції із «зеленими» [14].

2. Регіональні влади із законодавчими повноваженнями, або RegLeg. Спочатку цю коаліцію було створено на неофіційних засадах з метою лобювати прийняття потрібних їм рішень на Міжурядовій конференції ЄС у 2000 році та при підписанні Ніццької угоди. Сьогодні до її складу входять представники 20 впливових регіонів ЄС, в яких проживає значний відсоток його населення. Основним напрямком діяльності коаліції є посилення впливу відповідних регіонів на політику ЄС, підвищення юридичного та політичного статусу цих регіонів у всіх сферах управління ЄС відповідно до їхньої компетенції та повноважень.

3. Федеральний союз європейських національно-стей, який представляє інтереси національних меншин, які проживають як компактно так і дисперсно, й має на меті захист їхніх національних ідентичностей, мов, культур та історії. Коаліція виступає з підтримкою будь-яких дій держави, які направлені на узгодження інтересів та політики нацменшин, а також наміри переконати парламенти та уряди країн Європи в тому, що мирний розвиток континенту передбачає врахування інтересів національних меншин та етнічних спільнот. Коаліція дотримується і пропагує принцип «добросусідства», тобто мирного співіснування більшості та меншини в межах держави, чи ж регіону.

4. Ультраправі партії, які все частіше отримують підтримку електорату, проходять до парламенту й впливають на прийняття рішень. Яскравим прикладом такої перемоги виступають Нідерланди, де ультраправі партії не лише пройшли до парламенту, але спонукали до взаємодії традиційні консервативні політичні сили. Основа їхньої активної діяльності – висловлення протесту щодо посилення імміграції (особливо щодо мусульманської імміграції у європейські країни), багатоетнічність та мультикультуралізм, який виявився неспроможним вирішити наявні проблеми. Все це разом, на думку прихильників цих сил, створює реальну загрозу для європейської культури та ідентичності, тому вони апелюють до латентних націоналістів, вороже ставляться до пан'європейських інституцій на кшталт Європейського Союзу і не мають часу на «м'яку» соціальну політику [14].

Якщо проявів формування різноманітних коаліцій в Україні ще не має, то посилення популярності та впливу радикальних політичних сил ми вже відчуваємо. Цю тенденцію нам продемонстрували вибори 2010 р. та 2012 р., у ході яких великої популярності набула ВО «Свобода» [1, с. 15]. Більшість експертів назвали таку популярність «сюрпризом виборчої кампанії», пояснюючи це тим, що праві українські сили переглянули основи української політики, в тому числі й етнонаціональну. Успішною вони її

вважатимуть лише за умови забезпечення успішного процвітання нації, захисту її членів навіть за рахунок дискримінації представників інших націй. У політичній програмі ВО «Свобода» права національних меншин згадані дуже побіжно [12]. Політична сила пропонує винести на всенародне обговорення проект Закону про пропорційне представництво в органах виконавчої влади українців та представників національних меншин, вважаючи, що це дозволить запобігти конфліктам на етнічному підґрунті.

Поширеними є випадки використання та спекулювання етнополітичною проблематикою окремими членами етнонаціональних спільнот у своїй політичній діяльності, які позиціонують себе як представники цієї спільноти, однак не мають для цього відповідної підтримки та повноважень представляти чий-небудь інтереси. Незважаючи на це, етнонаціональні спільноти та їх представники доволі обережно ставляться до співпраці з партіями та залучення до політичної діяльності у зв'язку з небажанням стати учасниками (або жертвами) міжпартійної боротьби та політичних протистоянь [7, с. 368].

Отже, основними ознаками утвореного за етнічною ознакою є: масовість, стихійність, добровільність, відсутність фіксованого членства, чіткої організаційної структури та комплексної програми. У певних умовах об'єднання національних меншин може стати базою конституювання

політичної партії, і, навпаки, політичні партії з метою розширення свого впливу в суспільстві стають організаторами різноманітних організацій за національною та етнічною ознаками.

Висновки дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Вітчизняне законодавство не сприяє активному створенню та діяльності громадських організацій, асоціацій або політичних партій національних меншин, оскільки на законодавчому рівні не закріплює за ними окремого поняття та змісту, об'єднуючи їх в одну категорію, хоча в силу їх специфіки, у правовому відношенні їх діяльність регулюється різними законами. Залежно від рівня активності громадської діяльності національних меншин такі структури можуть бути оформлені у вигляді громадських організацій, їх асоціацій або політичних партій, задекларованою метою діяльності яких часто зазначається виключно захист культурних, етнічних або релігійних інтересів певної спільноти. Однак у процесі своєї діяльності представники громадських організацій етнонаціональних спільнот починають усвідомлювати, що безпосереднє залучення до політичних процесів сприяє набагато ефективнішій реалізації зазначених цілей. З огляду на посилення таких тенденцій доречним буде вивчення існуючого європейського досвіду щодо створення належних умов для громадської діяльності національних меншин.

ЛІТЕРАТУРА

1. Вітман К. М. Зростання популярності ультраправих партій як загроза чинній моделі етнонаціональної політики України / К. М. Вітман // Актуальні проблеми політики : збірник наукових праць / [керівник авт. кол. С. В. Ківалов ; відп. за вип. Л. І. Кормич]. – Одеса : Фенікс, 2011. – Вип. 41. – С. 10–19.
2. Закон України «Про національні меншини в Україні» [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2494-12>.
3. Закон України «Про об'єднання громадян» [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2460-12>.
4. Закон України «Про політичні партії в Україні» [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2365-14>.
5. Картунов О. Політизація етнічності: характер, умови, результати / О. Картунов // Наукові записки: збірник. – Випуск 6. – К. : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень, 1999. – С. 12–20.
6. Конституція України [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96%2D%E2%F0>.
7. Котигоренко В. О. Етнічні протиріччя і конфлікти в сучасній Україні: політологічний концепт / В. О. Котигоренко. – К. : Світогляд, 2004. – 722 с.
8. Лойко Л. Типологічне позиціонування національних організацій в інституціональній структурі громадянського суспільства / Л. Лойко // Політичний менеджмент. – 2005. – № 5 (14). – С. 51–60.
9. Луцишин Г. І. Особливості розвитку етнічних партій в Україні / Г. І. Луцишин // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія: Питання політології. Вип. 17. – № 912. – 2010. – С. 113–118.
10. Міністерство закордонних справ України / Національний склад / Українці та національні меншини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mfa.gov.ua/mfa/ua/publication/content/379.htm>.
11. Міністерство закордонних справ України / Про Україну / Закордонні українці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://denmark.mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/ukrainians-abroad>.
12. Політична програма ВО «Свобода» [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВО «Свобода». – Режим доступу : http://www.svoboda.org.ua/pro_partiyu/prohrama/.
13. Попок А. А. Етнополітична складова програм парламентських партій України [Електронний ресурс] / А. А. Попок. – Режим доступу : http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/n_1_2007/index.html.
14. Тоув Маллой. Роль національних меншин у процесі розширення та консолідації Євросоюзу [Електронний ресурс] / Маллой Тоув ; [пер. О. Гриценко]. – Режим доступу : <http://www.ecmi.de/>.

Рецензенти: Євтушенко О. Н., д.політ.н., проф.;
Багмет М. О, д.і.н., проф.

© Андріаш В. І., 2013

Дата надходження статті до редколегії 07.05.2013 р.

АНДРІЯШ Вікторія Іванівна – к.політ.н., доцент, докторант кафедри державної служби Інституту державного управління ЧДУ імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: етнополітичні процеси в Україні. Шляхи реформування етнополітичних відносин.

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ТЕХНОЛОГІЙ ПРОЕКТНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ГАЛУЗІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглядаються особливості використання технологій управління проектами в галузі місцевого самоврядування. Проаналізовано особливості організації, моніторингу та контролю виконання муніципальних проектів та визначено напрями подальших розвідок цієї проблематики в системі місцевого самоврядування.

Ключові слова: проектний менеджмент у галузі місцевого самоврядування; технології проектного менеджменту; моніторинг; муніципальний менеджмент.

В статье рассматриваются особенности использования технологий управления проектами в сфере местного самоуправления. Проанализированы особенности организации, мониторинга и контроля реализации муниципальных проектов и определены направления дальнейших исследований данной проблематики в системе местного самоуправления.

Ключевые слова: проектный менеджмент в сфере местного самоуправления; технологии проектного менеджмента; мониторинг; муниципальный менеджмент.

In the article the features of use of the technologies of project management in the sphere of local government has been researched. Peculiarities of organizing, monitoring and control of municipal projects implementation have been analyzed and ways of future researches of this problematic have been designated.

Key words: project management in the sphere of local government; technologies of project management; monitoring; municipal management.

Постановка проблеми. Проблематика аналізу проектної діяльності у галузі місцевого самоврядування набуває особливої актуальності у зв'язку з поступом інформаційного суспільства та інтенсивним розвитком інноваційних технологій, зокрема й на рівні територіальних громад.

Збільшення вагомості та ролі регіонів та регіональної економіки потребує ефективних технологій управління проектами з розвитку інфраструктури та інших параметрів території. Для підтримки конкурентоздатності підприємств регіону система місцевого самоврядування має забезпечити оптимальне управління фінансовими та людськими ресурсами території, які дозволяють виконувати поставлені завдання швидше та з меншими ресурсними витратами. Застосування технологій проектного менеджменту в галузі місцевого самоврядування впливає на муніципальне управління цілком позитивно. Система місцевого самоврядування стає більш гнучкою, здатною реалізовувати проекти розвитку території у стислі терміни з найбільш оптимальним використанням наявних ресурсів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження особливостей застосування проектних

технологій у місцевому самоврядуванні отримали часткове висвітлення у наукових працях. Це, зокрема, дослідження авторів П. Ворони [8], Г. Мінаєвої [4], В. Молоканової [5], І. Чикаренко [9], Ю. Шарова [7] тощо. У працях дослідників можливості та напрями застосування проектних технологій у галузі місцевого самоврядування аналізуються з позицій різних теоретико-методологічних підходів. Значний обсяг досліджень проблематики управління муніципальними та територіальними проектами в місцевому самоврядуванні присвячений технологіям стратегічного планування в муніципальному менеджменті.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на те, що стратегічне управління в місцевому самоврядуванні дійсно має велике значення, дана технологія проектного менеджменту не вичерпує зазначену проблематику. Більш глибокого аналізу особливостей використання технологій проектного менеджменту в галузі місцевого самоврядування проведено не було.

Мета статті. Метою даної статті є визначення та аналіз особливостей технологій проектного менеджменту в галузі місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. У загальному розумінні діяльність із управління проектами (проектний менеджмент) вивчає теоретико-методологічні засади та формулює практичні рекомендації щодо планування, підготовки, програмування та впровадження проектних рішень у будь-яких організаціях, у тому числі муніципального підпорядкування. Зокрема, серед головних завдань проектного менеджменту виступають формування інструментів для аналізу проектів та оцінки їх подальшої ефективності, обґрунтування фінансової доцільності їх впровадження та опис проектного циклу – етапів реалізації проекту. Отже, проект як форма вирішення питань місцевого розвитку виступає оптимальним інструментом муніципального менеджменту.

Проектний менеджмент як напрям професійної управлінської діяльності містить у собі стратегічне планування, організацію, моніторингові та контрольні інструменти в ході реалізації проекту та по його завершенню.

Життєвий цикл будь-якого проекту, в тому числі муніципального характеру, проходить у своєму розвитку декілька стадій:

1. Теоретична, що пов'язана з аналізом регіональної проблематики, яка виступає полем впровадження майбутнього проекту. Також на даній стадії визначаються цілі проекту та його основна ідея.

2. Оцінювальна, що пов'язана з оцінкою необхідних для реалізації проекту ресурсів, розрахунком ефективності запропонованих ідей. Також на даній стадії відбираються робочі проекти як напрямки майбутнього плану дій.

3. Проектна, що пов'язана з чіткою розробкою переліку проектних завдань, послідовності їх реалізації, формуванням проектної команди, визначення тривалості етапів проектного циклу та складанням бюджету проекту.

4. Стадія виконання проекту, що пов'язана з безпосередньою організацією, моніторингом та проведенням поточних контрольних заходів щодо ходу виконання проекту.

5. Завершальна, що пов'язана з прикінцевим аналізом результатів проекту, оприлюдненням остаточної інформації щодо результатів проекту та розформуванням або перепрофілюванням проектної команди.

Отже, проектний менеджмент у галузі місцевого самоврядування містить у собі наступні складові:

– процес систематизації та інтеграції наявних та необхідних для виконання муніципального проекту знань, навичок, методів, засобів та технологій проектного менеджменту для реалізації проекту з метою найбільш оптимального використання фінансових, часових, людських та інших ресурсів територіальної громади для досягнення поставленої мети;

– проектну команду (групу) людей, що здійснюють управління муніципальним проектом, тобто забезпечують процеси управління ресурсами територіальної громади та інформацією, формують

відповідну систему комунікацій та прийняття нагальних управлінських рішень.

Г. Мінаєва, зокрема, зазначає, що головна мета проектної діяльності органів місцевого самоврядування – отримати додаткові ресурси для вирішення окремих місцевих проблем з державного бюджету та інших фондів. При цьому, плідною стає співпраця з фондами підтримки місцевих ініціатив [4, с. 2].

Дійсно, за Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. передбачено створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (ст. 26, п. 32) [1].

У цьому напрямі можна також відмітити Положення про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування затверджене Постановою КМУ від 18 січня 2003 р. Зокрема, метою Конкурсу є відбір проектів та програм розвитку місцевого самоврядування, які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, місцевих бюджетів, а також інших джерел, не заборонених законодавством, і спрямовані на розв'язання актуальних проблем розвитку місцевого самоврядування та поширення позитивного досвіду, набутого в процесі їх реалізації (п. 2) [2].

Із практичного досвіду П. Ворона зазначає, що долучаючись до участі в даному конкурсі місцеві ради навчаються більш системно і раціонально підходити до вирішення проблем громади, створюється сприятливе середовище для сталого соціально-економічного розвитку на місцевому рівні шляхом самоорганізації та соціальної активізації громад, розроблення та впровадження невеликих за обсягом громадських ініціатив, відкривають нові можливості для розвитку своїх населених пунктів [8].

Таким чином, законодавча база для розвитку проектних технологій у галузі місцевого самоврядування є досить сприятливою. Проте існує певний спектр проблем, що формують різнопланові бар'єри у цьому процесі.

Зокрема, В. Молоканова виділяє такі проблемні положення програм соціально-економічного розвитку регіонів:

1. Неспроможність місцевої влади застосувати проектні технології планування та програмування розвитку.

2. Відсутність активності бізнесу щодо ініціювання відкритих підходів до програмування розвитку територій.

3. Формальність процесу залучення громадськості, підприємців та інших зацікавлених сторін [5, с. 100].

Таким чином, впровадження технологій проектного менеджменту в галузі місцевого самоврядування є тісно пов'язаним з проблематикою управління інформацією та іншими ресурсами фінансового та

не фінансового характеру для удосконалення якості адміністративних послуг та розвитку територіальних громад.

Отже, характерними особливостями проектного менеджменту в галузі місцевого самоврядування виступає розуміння проектів і програм розвитку території як об'єктів муніципального управління. При цьому, особливу роль відіграє саме інформаційне забезпечення процесу реалізації проектів і програм місцевого самоврядування. Місце інформаційного забезпечення в управлінській діяльності забезпечується технологіями моніторингу та контролю в проектному менеджменті.

Зокрема, моніторинг у проектному менеджменті є процесом відслідковування, верифікації та поточного коректування виконання проекту для досягнення закладених у ньому цілей. Моніторинг здійснюється протягом усього періоду впровадження проекту. Ця технологія проектного менеджменту містить у собі збір, оцінювання та поширення інформації про хід виконання проекту та вплив на процес його реалізації для більш оптимального досягнення поставленої мети. Перманентний моніторинг надає проектній команді можливості відслідкувати перебіг виконання проекту та визначити проблемні ділянки в цьому процесі.

Тобто здійснюваний проектною командою органу місцевого самоврядування моніторинг виконання проекту створює систему інформації маркетингового характеру, через яку отримуються смислові дані не лише про економічне та соціокультурне середовище регіону, а й аналізуються його соціально-економічні можливості, визначаються пріоритети розвитку, динаміка діяльності розташованих у регіоні господарських об'єктів, що можуть бути задіяні у муніципальному проекті. Це дає можливість віднайти найбільш ефективний шлях до використання проектних ресурсів для досягнення поставлених цілей.

На відміну від моніторингу, методи контролю фактичного виконання проекту мають чіткі межі. Зокрема, відслідковуються лише періоди завершення певних проектних робіт. Ця числова інформація використовується для розрахунку динаміки реалізації проекту за такими показниками як час, витрати фінансових ресурсів, якість досягнутих результатів, фактична організація проектних робіт, зміст реалізованої проектною діяльності. Для вимірювання динаміки виконання проекту використовуються різні шкали в залежності від

специфіки проектних робіт. Проте, у будь-якому разі, контроль як технологія проектного менеджменту, виступає у якості порівняння запланованих та отриманих на певному етапі проекту результатів. Критерієм такого порівняння виступають заплановані та фактичні витрати проектних ресурсів задля досягнення поставлених завдань. Попередня упорядкованість ресурсів територіальної громади та наявність актуальної інформації про їх стан дозволить проектній команді муніципального проекту налагодити ефективний контроль ходу його виконання.

І. Чикаренко, зокрема, зазначає, що утримання всіх місцевих ресурсів упорядкованими дає можливість органу управління найбільш ефективно застосовувати існуючий місцевий потенціал у даній проблемній сфері для досягнення очікуваного результату [9].

Висновки дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Тобто можемо помітити, що проект як форма вирішення питань місцевого розвитку виступає оптимальним інструментом у галузі місцевого самоврядування. Серед провідних технологій проектного менеджменту визначаються формування інструментів для аналізу проектів та оцінки їх подальшої ефективності, обґрунтування фінансової доцільності їх впровадження, а також заходи з організації, моніторингу та контролю ходу виконання проекту. Таким чином, впровадження технологій проектного менеджменту в галузі місцевого самоврядування є тісно пов'язаним з проблематикою управління інформацією та іншими ресурсами фінансового та не фінансового характеру для удосконалення якості адміністративних послуг та розвитку територіальних громад. Здійснюваний у межах цього процесу моніторинг виконання проекту створює систему інформації маркетингового характеру. На відміну від моніторингу, методи контролю фактичного виконання проекту мають чіткі межі, що пов'язані з періодами завершення певних робіт у проектному циклі муніципального проекту.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі пов'язані з можливостями адаптувати технології з аналізу та прогнозування ризиків для оцінки привабливості проектів у галузі місцевого самоврядування, а також з особливостями формування проектною командою для реалізації муніципальних проектів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>.
2. Положення про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування затверджене Постановою КМУ від 18 січня 2003 р. [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/64-2003-%D0%BF>.
3. Кобиляцький Л. С. Управління проектами : [навч. посіб.] / Л. С. Кобиляцький. – К. : МАУП, 2002. – 200 с.
4. Мінаєва Г. М. управління проектною діяльністю органів місцевого самоврядування для зміцнення інфраструктури території / Г. М. Мінаєва // Теорія та практика державного управління : Наук. фах. видання. – Вип. 3 (34). – 2011. – С. 1–7.

5. Молоканова В. М. Публічне управління регіональними програмами розвитку на засадах проектного менеджменту / В. М. Молоканова // Результат-орієнтовані підходи, інструменти та технології в публічному управлінні : матеріали наук.-практ. конф. за міжн. участю, 26 жовтня 2012 р., Дніпропетровськ. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 135 с. – С. 99–101.
6. Чикаренко, І. Сутність і характерні особливості муніципальних проектів розвитку / І. Чикаренко // Актуальні проблеми державного управління – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 4 (30). – С. 253–259.
7. Шаров Ю. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті : концептуальні аспекти : [монографія] / Ю. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
8. Ворона П. В. Досвід співпраці територіальних громад Полтавщини з Фондом сприяння місцевому самоврядуванню України [Електронний ресурс] / П. В. Ворона // Державне будівництво : Електронне наукове фахове видання. – 2008. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-1/doc/2/06.pdf>.
9. Чикаренко І. А. Портфельний підхід в управлінні проектами: адаптація до сфери муніципального менеджменту [Електронний ресурс] / І. А. Чикаренко // Публічне адміністрування: теорія і практика : Електронне наукове фахове видання. – 2009. – Вип. 1 (1). – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2009-01/Chikarenko_IStat.pdf.

Рецензенти: Євтушенко О. Н., д.політ.н., проф.;
Тимофеев С. П., к.держ.упр.

© Глубоченко К. О., 2013

Дата надходження статті до редколегії 07.05.2013 р.

ГЛУБОЧЕНКО Катерина Олександрівна – к.держ.упр., викладач кафедри професійного англійського навчання ЧДУ імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: управління проектами, роль проектного менеджменту в діяльності органів влади.

ДЕРЖАВНА ВИКОНАВЧА СЛУЖБА ЗА ЧАСІВ КИЇВСЬКОЇ РУСІ

Статтю присвячено впливу виконавчої служби в цілому як правового механізму – одного з основних важелів державотворення. Автор акцентує увагу на стадії ранньофеодального реформування примусової діяльності.

Ключові слова: боржник, стягувач, пристав, кредитор, судові рішення, виконавчий орган, примусове виконання.

Статья посвящена влиянию исполнительной службы в целом как правового механизма – одного из основных рычагов создания государства. Автор акцентирует внимание на стадии раннефеодального реформирования принудительной деятельности.

Ключевые слова: должник, взыскатель, пристав, кредитор, судебные решения, исполнительный орган, принудительное выполнение.

The article is devoted influencing of executive service on the whole as a legal mechanism – one of basic main levers of creation making of the state. An author accents attention on the stage earlyfeudal reformation of the forced activity.

Key words: debtor, exactor, sticking, creditor, court decisions, executive branch, forced implementation.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Як не могла існувати держава без права, так не могло діяти право без державного утворення. У подальшому, вивчивши ці поняття, можна дійти висновку, що для існування цих понять діяв механізм, який залишався в тіні теорії держави і права – це виконавчий орган, який був важелем державного утворення і правопорядку, актуальність якого не можна ставити під сумнів не тільки вчора, сьогодні, а й наступного дня. Ось чому реформування державної виконавчої служби тісно пов'язано з минулим, причому з науково-практичної точки зору велике значення має вивчення історії зародження і становлення виконавчої служби на території держави Київської Русі.

Аналіз останніх наукових досліджень. Питанням впливу ранньофеодального періоду на реформування державної виконавчої служби за часів Київської Русі багато приділялось уваги. Останнім часом до цієї проблеми звертались як вітчизняні, так і зарубіжні вчені й державні управлінці: Батлер У. Е. [1], Гуз А. М. [4], Мартисевич І. Д. [5], Оніщук М. В. [7], Пашук А. Й. [8], Щербак С. В. [11], Яковлів А. І. [12] та інші.

Завдання дослідження. Розкрити діяльність виконавчої служби на ранньому етапі свого розвитку на території древньої України, характерним впливом звичаїв та традицій.

Виклад основного матеріалу. Для того, щоб правосуддя перемагало не лише в протоколах

судового засідання, судові акти мають бути виконані. Виконання судових рішень є найважливішою ділянкою правової практики, яка відображає ефективність всього механізму правового регулювання. Право не може вважатися чинним, якщо розпорядження правових норм не реалізуються суб'єктами правовідносин. Відсутність правового механізму, який регулює виконання, у тому числі і примусового, зводить нанівець захист порушених прав, знижує авторитет і ефективність правоохоронної системи, оскільки законне рішення, яке не має реальної юридичної сили, не реалізується.

Європейським судом з прав людини було визначено, що виконання рішення, винесеного будь-яким судом, повинне розглядатися як невід'ємна частка судового розгляду. Такий підхід підкреслює цивілізованість суспільства що відрізняється від суспільства тих часів, коли здійснення претензій проводилося власними силами і засобами самого постраждало, причому частенько навіть без якого б то не було попереднього підтвердження правильності самої претензії.

Щодо боржника, то допускався його продаж у рабство кредиторів, примусовий відробіток, захоплення його майна без жодної участі публічних органів, утримання в домашній темниці і навіть вбивство боржника з метою заволодіння його майном.

Аналізуючи шлях зародження і становлення правового регулювання діяльності державної

виконавчої служби на Київській Русі, видно, що система примусового виконання рішень є невід'ємною частиною публічної влади правової системи на всіх етапах її створення та функціонування. Інститут примусового виконання рішень щодо судових рішень, які потребували примусового виконання, найчастіше стосувалися здійснення стягнення та виконання кредитних зобов'язань, як правило, до нижчих прошарків суспільства [7, с. 111].

На Русі в давні часи у виконанні покарання й у роботі суду брала участь родова асоціація і община відповідала за свого члена. Ображений і його рід мали справу не лише з кривдником, а й із його родом, і тому порукою того, що вони отримають задоволення, служила не стільки особа самого кривдника, скільки ціла община. Всякий був родовичем, належав до відомого роду, жив його життям; всякий тому мав і природних захисників, яких і інтереси, і відчуття і звичаї, і спільна небезпека спонукала квапитися своєму на допомогу, – правими або неправими методами і способами.

Проте у міру того, як община ускладнювалася, слабляли узи крові і свідомість єдності роду – зникала і необхідність, і готовність стояти за інших членів. Самоуправство почало обмежуватися з уведенням попереднього, найчастіше, судового визнання права потерпілого на відшкодування втрат. Держава поступово обмежувала «ображеного» вимогою пред'явити свої претензії на попередній розгляд і здійснення виконавчих функцій остаточно перейшло до держави.

У Київській Русі самоздійснення права існувало майже до XIII ст. і характеризувалося провадженням власноручно кредитором.

Утворення імперської централізованої держави не призвело до створення єдиної системи органів виконання судових рішень. Згідно з «Судебником Івана III 1497 р.», виконання рішень судів провадилось приставами, надольщиками, а інколи самими стягувачами, оскільки «Судебник» передбачав такий спосіб стягнення судових рішень, як звернення стягнення на майно боржника [10].

У подальшому «Уложение 1649 р.» передбачало розвинуту систему способів виконання судових рішень продаж рухомого і нерухомого майна, правіж, видача до викупу невинуватого боржника кредиторю для відпрацювання боргу, відрахування із жалування, яке стосувалось лише осіб військового звання (стрільців), або органом виконання пристава, який провадив виконавчі дії під керівництвом воевод.

За правління Петра I органи виконання судових рішень (пристави) безпосередньо стали царськими чиновниками, а виконання рішень поступово почало виділятися у самостійну стадію процесу. У XVIII ст. на території України функції виконавчих органів найчастіше здійснював посильний суду, який від імені суду виконував його ж постанови. Судовий посильний прибував до місця, де повинен був виконувати рішення про стягнення майна

боржника в присутності не менше трьох шляхтичів, котрих запрошувала особа, на чию користь виконувалась постанова. Якщо боржник чинив опір, то посилали двох посильних і запрошували п'ять шляхтичів, а коли й так не вдавалося досягти успіху, до боржника застосовувалася ще більше силове втручання.

Становлення інституту примусового виконання рішень відповідно дорівня регламентації діяльності судових виконавців та кодифікації норм права можна виділити декілька етапів: ябедняківський (X-XI ст.), мечніківський (XII ст.), приставський (XIII-XV ст.), магдебурський (XV – поч. XVIII ст.), капітано-ісправський (XVIII – поч. XIX ст.), судово-приставський (др. пол. XIX ст. – 1917 р.), радянський (1917-1991 рр.) та період української державної незалежності (з 1991р.).

Процес виникнення та розвитку інституту примусового виконання рішень на території сучасної України, слід розпочати з аналізу «Руської правди», що стала найвизначнішим збірником руського права. «Руська правда» була укладена в XI-XII ст. і базувалася на нормах тогочасного звичаєвого права. Ця культурна пам'ятка дійшла до нас у трьох редакціях: Коротка (Краткая) правда, Велика або Широка (Пространная) правда та Скорочена правда. Кожна з редакцій відображала не тільки певний період української історії а й пануючі принципи здійснення правосуддя. Порівнюючи «Руську правду» з аналогічними західноєвропейськими збірниками правових норм, необхідно відмітити, що в «Руській правді» відсутнє розрізнення кримінального та цивільного права, немає розподілу на галузеві права, тобто публічне право не відділене від приватного [12].

Період чинності «Короткої правди» пов'язаний із часом діяльності княгині Ольги. Визначальним вкладом цієї редакції був поступовий перехід від звичаю кровної помсти до грошових стягнень та введення служби державних представників – обетників або ябедників. «Руська правда» свідчить про поступовий рух у напрямі до феодального права, зокрема було введено захист судових виконавців – ябедників та інших князівських дружинників, як представників сторони стягувача, від посагання на їх життя під час виконання рішень суду чи князя.

За цим положенням, стягувач досить часто змушував боржника відпрацювати свій борг, свідченням цього стала поява «холопства», тобто закріпачення, що передбачалося у «Руської правди». До того ж, стягувач мав право забрати до себе в холопство не тільки боржника, а й усю його сім'ю, якщо борг був значним. Цікавим є той факт, що від закріпачення звільнялися тільки купці, якщо борг був зумовлений «нешасними» обставинами. У такому випадку купці отримували право на відстрочку. Загалом найчастіше стягувачами виступали багатії, феодала, а боржниками – збіднілі міщани та селяни.

Згодом поширена редакція «Правди», джерелом якої стали «Коротка правда» і «Устав Володимира

Мономах», ввела новий тип виконавця – «тивун бояреск», окрім ябедника і мечника, а також завершила зміну статусу судового виконавця від військового до державного чиновника [4, с. 53].

У другій половині XII ст. з'явилася третя редакція «Руської правди» – «Скорочена». Із тексту Новгородської та Псковської судних грамот вбачалося, що стягувач отримував право претендувати на рухоме і нерухоме майно боржника, і навіть на саму особу боржника [11, с. 34]. Так, у Псковській грамоті зазначалось, що до боржника може бути застосована також смертна кара, якщо стягувач проти цього не заперечує. Проте більшість боржників каралися ув'язненням [5].

Починаючи з XVI ст. в Московії рішення суду виконувалися судовими приставами. Якщо боржник не міг виконати рішення суду, він ставав жертвою жорстоких тілесних покарань. Щодня боржника били батогами, відбувався так званий «правіж», доки він не виконував рішення. Якщо навіть протягом року покарань винний не зміг зібрати необхідну суму то він був змушений продавати свою дружину або дітей і виплатити борг [1, с. 53-54].

Першими органами виконання рішень судів на древній Русі були пристави, про яких вперше згадується в договорі Великого Новгороду з великим князем Ярославом Ярославичем в 1270 р. Пристави були службовими особами і призначалися на службу князем. Їхнім обов'язком, крім виконання судових рішень, було також затримання боржника на вимогу стягувача і забезпечення явки осіб, що викликалися до суду, які у вирішенні проблем виконавчого провадження в Російській Імперії брали активну участь.

Саме слово «пристав» сприймається як старовинне, історичне і у його історії виділяються дві виконавські системи, що існували до 1857 р. і з моменту ухвалення Статутів 1864 р.

У московський період значення приставів поступово зменшувалося, а в XVIII ст. посада пристава була остаточно скасована, і вся виконавча частка частина судових процедур перейшла у відання спільної поліції. Поєднання в одному органі поліцейських і судово-допоміжних функцій представляло проте є багато незручностей, і питання про заміну спільній поліції судово-допоміжним органом був поставлений на чергу до моменту реформи 1864 року. Судовою реформою інститут судових приставів був відновлений і отримав організацію, схожу з французькою.

Слово «пристав» ще до XIV-XV ст. не стільки означало назву однієї певної посади, скільки виражало виконання судового обов'язку, і переважно віддачу на поруки особами служливих. Ці особи служливих, що їздили приставами і що давали на поруки, називалися різними іменами: отроками, мечниками, по «Руській Правді», дворянами, позовниками, ходаками, їздцями, а ще пізніше – недільщиками (оскільки свої обов'язки пристав виконував по тижню). Для різних виконавчих дій тримали праведчиков і доводчиков, потім у

грамотах згадуються ще вирники і металники, ябеди та інші посадові особи.

Як було зазначено, поняття пристав зустрічається вже в XIII столітті, переважно в договірних грамотах князів Новгороду, який був невід'ємною приналежністю кожного судді, ознакою його самостійності і незалежності від всякого іншого судді. Князі, охороняючи незалежність свого суду, намагалися оберігати свої долі від в'їзду до нього пристава іншого князя. Навіть великий князь, розділяючи своє князівство на долі між своїми дітьми, заповідав своїм дітям: «... приставов своїх не висилати братові в братен долю».

Кожен князь, патріарх, митрополити, архієреї, общини мали своїх дворян, або недільщиків, які їздили приставами в підсудній ним області.

До кінця XV ст., а ще більшу в XVI-XVII ст., при посиленні загальнодержавної влади, зробилося спільним звичаєм давати монастирям і общинам особливих приставів під ім'ям даних приставів або ж заборонялося їздити в чию-небудь вотчину іншому приставові, окрім палацового або царського. Призначення особливих осіб під ім'ям даних приставів викликане було зайвим втручанням людей служливих у справи общин і їх утиском. Хоча приставам постійно заборонялося брати гроші за віддачу на поруки, проте приїзд співучасника або замовника був тяжкий для селян – його треба було годувати, йому слід було заплатити «ходжене і їздне». Через те в статутних грамотах визначалось число доводчиків помістник та заборонялось доводчиком довго залишатися на одному місці: «де доводчик ночує, тут йому не обідати, а де обідає – тут йому не ночувати».

Підставою для дій приставів була приставна пам'ять, яка містила веління віддати на поруки відповідача або обвинуваченого. Вона починалася так: «Пам'ять приставові. Дати йому на поруки такого-то». Потрібно неодмінно, щоб приставна пам'ять була підписана дяком, щоб в ній було зазначено суму позову і щоб ця сума не була менша їзду, і щоб дяк не підписував її без недільщика. За поїздки з приставною недільщик отримував мито, звану їздом, розмір якої залежав від кількості верст».

Із посиленням загальнодержавної влади інститут приставів отримав кращу організацію. Видання Судебників (1497 р. і 1550 р.) почався новий період в історії виконавчого провадження. Приставів Судебники називали недільщиками, оскільки вони виконували обов'язок їздити і на поруки давати – потиженевий.

У першому Судебнику недільщики носили ще напіввласний-напівгромадський характер – вони їздили і на поруки давали або самі, або посилали своїх племінників і своїх людей; посилати сторонніх їм заборонялося.

У другому Судебнику їм вже не дозволялось посилати з приставними грамотами своїх людей; вони мали право посилати лише так званих їздців, або змовників, тобто тих людей, з якими вони уклали умову, – спільно і під своїм наглядом і

керівництвом виконувати обов'язки приставів. Таких їздців кожен недільщик мав право тримати не більше семи; за всі збитки, які їздець заподіяв своїми протизаконними діями відповідав його недільщик. За самого недільщика при вступі до посади ручалися декілька чоловік сторонніх. У разі порушення недільщиком своїх зобов'язань поручителі піддавалися пені, стягненню позовів, мит тощо, тобто погоджувалися, щоб були їх поручителями.

Функції пристава за Судебником 1497 року були такими. Справа починалася за скаргою позивача, «чолобитною», яка викладала предмет спору і, як правило, була словесною. Після отримання чолобитної суд призначав пристава і видавав «приставну грамоту», в якій вказувалася ціна позову і його підстави. Окрім «приставної» давалася «термінова» грамота, яку недільщик зобов'язаний був вручити сторонам або власноручно доставити відповідача до суду, або узяти його на поруки поручитися за його явку [10].

Форми діяльності приставів були вельми різноманітні. Для відшукування «відважних» людей і співчуваючих їм призначалися поголовні обшуки. Поголовний обшук застосовувався також з метою визначити репутацію підсудного, яка давалася не що жили разом з ним всіма людьми, що знали його, а лише чесним і розкритим. Поголовний обшук проводився спеціальними посадовими особами у присутності обвинуваченого.

Окрім призначення поголовного обшуку при розшуку уживалися допити і тортури. Ці види примусу в основному застосовувалися для обмови і викриття в злочинах інших осіб. Катувати людину доручалося «недільщикам». У разі обмови з тортур призначалася очна ставка між тим, що звів наклеп і обмовленим. Якщо той, що звів наклеп не підтверджував свої свідчення, то його катували повторно, обмовленого піддавали поголовному обшуку.

У розшуковому процесі «недільщиками» й іншими судовими чиновниками у присутності «кращих людей» застосовувалися також огляд і огляд місця події. Розшук застосовувався за найбільш серйозними видами злочинів, зокрема у політичних справах.

У Судебник також увійшли «Указ об їзду», що містив таксу мит за поїздки приставів в різні міста Русі, і «Указ про недільщиків».

Із часу Судебника 1497 року можна говорити про освіту на Русі суду як державної установи правосуддя, яке чітко визначав інститут – віддача за пристава. Віддача за пристава, або сидіння за приставом, полягало в повному позбавленні волі, тобто знаходження обвинувачених під наглядом і на відповідальності того пристава, за яким вони закріплювалися. Сиділи вони у дворі або в будинку недільщика, або в приміщенні суду.

Віддача за пристава була вимушеною мірою запобігання тому суспільству, яке ще не мало загальних в'язниць, задовольнялося силами і засобами окремих осіб, яким доручено утримання

обвинуваченого, а утримання у в'язниці виражало собою розвиток суспільного благоустрою і державних сил.

Соборне Укладення (1649 р.) визначало, що головними керівниками в узятті під варту звинувачених і утримання їх у в'язниці були старости, воєводи і сищики. Виконавцями ж їх розпоряджень були найрізноманітніші особи: перш за все, це недільщики, або пристава, але, окрім них, обов'язки узяття і приводу виконувалися службовими особами різних найменувань і навіть приватними особами – подьячим, цілувальниками, стряпчими, стрільцями, сотницькими, поміщиками і ін. Якщо приватна людина хотіла кого-небудь спіймати на місці злочину, він міг для більшого забезпечення узяти пристава і понятих, але міг обійтися і без них.

Після періоду віддачі за пристава з Указу від 20 жовтня 1653 р. багато хто звинувачених, сидючи за приставом, не в змозі був платити особливе мито: пожелізное і прокорм, унаслідок чого пристава і після вимовлення вироку про звільнення не відпускали їх від себе (пожелізное – це мито за окупи і колодки, в яких містилися віддані за пристава). Тим же законом було надано право тим, що бажають віддавати за пристава, якщо вони візьмуть на себе витрати свого перебування.

Закон XVII ст. мав декілька постанов щодо винагород, які пристава отримували за утримання ним під своїм наглядом: пожелізного по 3 гроші і прокорму по 4 гроші в день. В Указі 1653 р. згадувалися також проходжені та поверстені послілки, тобто це коли пристав брав участь в узятті і приводі обвинуваченого. Всі ці мита падали на утримуваного, що опинився винним, або на позивача і обвинувача, за позовом яким він був виданий, якщо позов або звинувачення виявлялися необґрунтованими. Плата покормного і пожелізного була украй обтяжлива для підсудних – позбавлені свободи, вони ще зобов'язані були платити високу плату за своє утримання, що для багатьох було гірше, ніж знаходитися у в'язниці, де не вимагали оплати пожелізного і годували за допомогою милостині, яку вони збирали, ходячи за своїми наглядачами на зв'язках по найлюдніших місцях міста. В обов'язки входило представляти доручений запис (з суду) не пізніше як на третій день після її здійснення, якщо ж він її не представляв, приставом наказано було «бити батогами нещадно» обвинуваченого.

Пристава відповідали за «втечу обвинуваченого», якого їм доручали зберігати під час слідства і суду, – тоді його самого віддавали на поруки при умові, що він відшукає того, хто втік, в іншому випадку – з нього і поручителів правились позови. За навмисний відпуск закон загрожував покаранням багатом і ув'язненням.

Якщо відповідач ховався від пристава, пристав був зобов'язаний «стерегти його в дворі і день, і два, і три». Якщо спійманий відповідач «у пристава відіб'ється», з приставом посилали

«захисників людей з їзду» – стрільців, гармашів, говорилось у Законі.

З 1 березня 1658 р. замість збору з колодників приставам почали давати державну платню з судного наказу.

На території України протягом XV-XVII ст. також діяли Литовські статuti та Магдебурське право. Необхідно згадати і про Березневі статті 1654 р., які хоча й не містили норм, що прямо стосувалися примусового виконання судових рішень, проте саме цей документ призвів до входження Гетьманщини на правах автономії до складу Росії. Внаслідок цього у Гетьманщині була закріплена правова система, яка склалася у період народно-визвольної війни 1648-1654 рр. і стала поєднанням норм Литовських статутів, Магдебурського права, нормативних актів гетьманської влади та звичаєвого права [11, с. 142].

Досить довго до появи козацького руху на території України були церковно-духовні суди, де діяв принцип: «Де три козаки – два третього судять».

Перша спроба конституційного закріплення непорушності трьох складових чинників правового суспільства, а саме – єдність і взаємодія законодавчої (виборна Генеральна Рада), виконавчої (гетьман, генеральна старшина і обрані представники від кожного полку) і судової влади, принципів діяльності, які в історії Української держави пов'язана з «Конституцією прав вольностей Війська Запорозького» («Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького» від 5 квітня 1710 р.) гетьмана Пилипа Орлика [3], тому за часів П. Орлика особливо поширеним було

стягнення за землю «людьми осажену». Це здійснювала козацька старшина і міська верхівка, які при несплаті боргів середніми і бідними козаками заволодівали кожного разу все більшими ділянками землі.

На шлях інквізиційного судочинства Україна перейшла наприкінці XVII ст., коли було розчленовано Польщу, значні частини якої відійшли до Росії, знищено Гетьманщину і Запорозьку Січ, а Крим та південні й південно-західні землі України приєднано до Російської імперії. В Україні були запроваджені установи на зразок російських і у кожній губернії (на які в той час було поділено Україну) створено кримінальні та цивільні палати, замість градських та земських судів – повітові суди.

Судові рішення, ухвалені в усній формі, записувались у спеціальну книгу, яка називалась «чорною». Виконували рішення судові урядники, зокрема при магістратах і ратушах існували судові виконавці – возні.

Висновок. Отже, вплив ранньофеодального періоду на реформування державної виконавчої служби за часів Київської Русі являє собою цікавість насамперед своєю особливістю – формуванням сучасної державної виконавчої служби, яка знаходиться в постійному розвитку і реформуванні, включаючи нові елементи демократичних процесів. Однак втілюючи в практику нововедення законодавець завжди повинен враховувати менталітет і сьогоденний стан нашого населення, аби самі гарні закони не залишались лише на паперах.

ЛІТЕРАТУРА

1. Батлер У. Е. Русское право к 1800 году глазами иностранцев: некоторые размышления / У. Е. Батлер // Вестник Московского Государственного Университета. Серия 11 «Право». – 1996. – № 3. – С. 53–54.
2. Реформування органів юстиції. Нові повноваження та структура Міністерства юстиції України – державна виконавча служба // Правова Миколаївщина. – № 2 (38) – 17 серпня 2011.
3. Влада очима історії. Конституція гетьмана Орлика Газета // Урядовий кур'єр. – № 139 від 27.07.2004.
4. Гуз А. М. Історія держави і права України. Джерела права періоду Київської Русі: [навч. посіб.] / А. М. Гуз. – К.: КНТ, 2007. – 72 с.
5. Мартысевич И. Д. Псков, судная грамота. Истор.- юрид. исследование / И. Д. Мартысевич. – М., 1951.
6. Міністерство юстиції України від зародження до сьогодення. – К., 2012. – 223 с.
7. Оніщук М. Українська юстиція: проблеми і пріоритети діяльності на шляху до правової держави (До 90-річчя української юстиції) / М. Оніщук // Право України. – 2008. – № 11. – С. 4–9.
8. Пашук А. Й. Суд і судочинство на Лівобережній Україні в 17-18 ст. 1648-1782 / А. Й. Пашук. – Львів: Вид-во Львівського ун-ту, 1967. – 179 с.
9. Пихно Д. Исторический очерк мер гражданских взысканий по русскому праву / Д. Пихно. – К.: Киевские университетские известия, 1874. – 153 с.
10. Российское законодательство X-XX веков. Судебники 1497 и 1550 годов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: krotov.info.
11. Щербак С. В. Адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження в Україні: дис. ... к.ю.н.: 12.00.07 / С. В. Щербак. – К.: Національна академія наук України, Інституту держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – 218 с.
12. Яковлів А. Українське право [Електронний ресурс] / А. Яковлів. – Режим доступу: <http://litopys.org.ua>.

Рецензенти: Кальниш Ю. Г., д.держ.упр., проф.;
Коваль Г. В., к.політ.н., доц.

© Бадалова О. С., 2013

Дата надходження статті до редколегії 08.05.2013 р.

БАДАЛОВА Ольга Сергіївна – заступник начальника Миколаївського міського управління юстиції, аспірант кафедри державної політики і менеджменту ЧДУ імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: історичні аспекти становлення державної служби в Україні.

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ДОГОВІРНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ ТА ЄС

У статті проаналізовано процес формування договірно-правового механізму співробітництва України з ЄС у 1990-х рр., у результаті чого зроблено висновок про характер співробітництва між Україною та ЄС до завершення періоду формування державної політики України на європейську інтеграцію.

Ключові слова: договірно-правовий механізм, європейська інтеграція, формування державної політики, співробітництво, угода, Україна, Європейський Союз.

В статье проанализирован процесс формирования договорно-правового механизма сотрудничества Украины с ЕС в 1990-х гг., в результате чего сделан вывод о характере сотрудничества между Украиной и ЕС до конца периода формирования государственной политики Украины на европейскую интеграцию.

Ключевые слова: договорно-правовой механизм, европейская интеграция, формирование государственной политики, сотрудничество, соглашение, Украина, Европейский Союз.

The paper analyzes the process of establishing the legal mechanism of Ukraine's cooperation with the EU in the 1990s, resulting in the conclusion about the nature of cooperation between Ukraine and the EU before the end of the period of formation of Ukraine's state policy towards European integration.

Key words: legal and agreement mechanism, European integration, formation of public policy, cooperation, agreement, Ukraine, European Union.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У зв'язку з тим, що починаючи з 1990-х рр. відбувалося формування і реалізація державної євроінтеграційної політики України, актуальним є аналіз процесу формування договірно-правового механізму співробітництва України з ЄС у 1990-х рр. для розуміння характеру співробітництва між Україною та ЄС до завершення періоду формування державної політики України на європейську інтеграцію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми і на які спирається автор. Аналіз становлення договірно-правових відносин між Україною та Європейським Союзом було зроблено в роботах вітчизняних учених з юридичних наук: Я. Костюченка, О. Лаби, М. Микієвича, В. Муравйова, Н. Сюр та інших, а також з політичних наук, наприклад, О. Ковальової та В. Копійки, Р. Філоненко тощо.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Хоча вітчизняні вчені з юридичних, політичних наук та державного управління приділяли увагу аналізу формування правових

засад співпраці, партнерства та інтеграції України та ЄС, існує потреба в детальному дослідженні договірно-правових основ співробітництва ЄС та України в науці державного управління як одного з головних механізмів становлення співробітництва України та ЄС і формування засад державної політики України на європейську інтеграцію.

Формулювання мети статті. Метою статті є аналіз формування договірно-правового механізму співробітництва України та ЄС як одного з головних елементів формування державної політики України на європейську інтеграцію.

Виклад основного матеріалу дослідження. Торгово-економічні відносини Європейського Співтовариства та України після отримання Україною незалежності будувалися на основі Угоди про торгівлю й співробітництво, яка була підписана між ЄС та СРСР і відповідно була успадкована Україною та іншими колишніми республіками після розпаду Радянського Союзу. Кандидат політичних наук Р. Філоненко підкреслював, що «формування договірних відносин ЄС – Україна і визначення її місця в східній політиці Брюсселя були дещо іншими, ніж із державами Центральної та Східної Європи» [12, с. 13-14]. Так, держави цього регіону після закінчення «холодної

війни» і перших вільних виборів 1989-1990-х рр. почали формувати свої зовнішньополітичні пріоритети, проголосивши «повернення до Європи» основним напрямом зовнішньої політики, а з 1991 р. ЄС почав підписувати з ними так звані «Європейські угоди» (або ж асоційовані угоди).

Українська Радянська Соціалістична Республіка ще в Постанові Верховної Ради УРСР «Про реалізацію Декларації про державний суверенітет України у сфері зовнішніх зносин» від 25 грудня 1990 р. визначила зовнішньополітичною метою «забезпечення безпосередньої участі України в загальноєвропейському процесі та європейських структурах» [1, с. 2] Національна самоідентифікація України як європейської держави була задекларована 5 грудня 1991 р. у Зверненні Верховної Ради України «До парламентів і народів світу» у зв'язку з підтвердженням на референдумі Акта проголошення незалежності України [1, с. 1]. Мета вже незалежної української держави, що полягала у співробітництві з ЄС й отриманні в перспективі членства в ЄС, отримала законодавче закріплення в Постанові Верховної Ради України «Про основні напрями зовнішньої політики України» від 2 липня 1993 р. У ній зазначалося, що «перспективною метою української зовнішньої політики є членство України в Європейських Співтовариствах. З метою підтримання стабільних відносин із Європейськими Співтовариствами Україна укладе з ними Угоду про партнерство і співробітництво, здійснення якої стане першим етапом просування до асоційованого, а згодом – до повного її членства у цій організації» [8]. Крім того, у Законі України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. в абзаці п'ятому частини другої статті 8 (із змінами, внесеними згідно із Законом № 2411-VI від «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» 01.07.2010) йдеться про «набуття членства у Європейському Союзі при збереженні добросусідських відносин і стратегічного партнерства з Російською Федерацією, іншими країнами Співдружності Незалежних Держав, а також з іншими державами світу» [9].

Готуючись до підписання та ратифікації Угоди про партнерство і співробітництво з ЄС (далі – УПС), українська сторона створювала правові засади співробітництва. Так, було видано такі Указ Президента України, як: «Про Міжвідомчий комітет України у справах Європейських Співтовариств» (28 серпня 1993 р.), «Про заходи щодо вдосконалення співробітництва України з Європейським Союзом» (7 лютого 1995 р.), «Про заходи щодо вдосконалення механізму взаємодії з Європейським Союзом та його виконавчими органами» (21 квітня 1997 р.). Урешті-решт, «з метою здійснення стратегічного курсу України на інтеграцію з Європейським Союзом, забезпечення входження України в європейський політичний, економічний і правовий простір, удосконалення механізму співробітництва України з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) та на забезпечення виконання Угоди про партнерство та

співробітництво, підписаної між Україною і Європейським Союзом 16 червня 1994 р.» [6] Президент України видав Указ «Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) і вдосконалення механізму співробітництва з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом)» 24 лютого 1998 р.

Базовим документом, який визначав правовий механізм двостороннього співробітництва між Україною і ЄС, була УПС. Хоча вона була підписана між Україною і Європейським Союзом 16 червня 1994 р., УПС набула чинності лише 1 березня 1998 р. після того, як була ратифікована парламентами всіх держав-членів ЄС.

УПС встановила Партнерство між Співтовариством і його державами-членами з одного боку та Україною з іншого боку. Цілями такого Партнерства було визначено: «забезпечення у відповідних рамках політичного діалогу між Сторонами, який сприятиме розвитку тісних політичних відносин; сприяння розвитку торгівлі, інвестицій і гармонійних економічних відносин між Сторонами і, таким чином, прискоренню їхнього сталого розвитку; створення основ взаємовигідного економічного, соціального, фінансового, цивільного, науково-технічного та культурного співробітництва; підтримка зусиль України по зміцненню демократії і розвитку її економіки та завершенню переходу до ринкової економіки» (Стаття 1 Угоди) [10].

Як відзначає кандидат юридичних наук Н. Сюр, певні положення УПС містили зобов'язання нашої держави, спрямовані на створення правової бази для регулювання співробітництва з ЄС. Ця вчена у своїй кандидатській дисертації «Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження» наголошувала, що «інтеграційні процеси не можуть здійснюватись механічно, вони потребують вдосконалення, узгодження і приведення національного законодавства України до норм та стандартів Європейського Союзу і створення таким чином правової та інституційної бази співробітництва між нашою державою і ЄС» [11, с. 7]. У той же час доктор юридичних наук М. Микієвич зауважував, що УПС, «як і інші угоди, в яких Співтовариство є стороною, складають інтегральну частину його права, так само як його загальну правову систему. Із цього випливають вимоги сумісності та однаковості застосування у всьому Співтоваристві таких угод» [4, с. 31-32].

Аналізуючи характер даної угоди, вітчизняні доктори юридичних наук М. Микієвич та В. Муравйов віднесли УПС до категорії «змішаних угод» [4, с. 31; 5, с. 13]. Відтак, «відповідно до права Союзу, вона має характер двосторонньої угоди, оскільки такими вважаються угоди, що стосуються торгівлі та співробітництва, або угоди про асоціацію, які укладаються між Співтовариством та його членами, з одного боку, і даною третьою країною, з іншого. Оскільки право

Співтовариства походить від міжнародної правової системи, то воно має бути інкорпоровано в національну правову систему кожної держави-члена» [4, с. 31]. Власне через те, що УПС відноситься до категорії «змішаних угод», міжнародні договори щодо реалізації УПС можуть укладати також і держави-члени ЄС [5, с. 13].

Щодо перспектив членства України в ЄС, то, хоча УПС визначала правові засади та форми співпраці України з ЄС, однак, як наголошує доктор юридичних наук М. Микієвич, «особливістю її є те, що в ній немає посилань на європейську інтеграцію, що взагалі характерно для угод про партнерство» [4, с. 32]. Натомість Угода включала далекосяжні взаємовигідні зобов'язання сторін, виходячи з їх «бажання встановити тісні стосунки, побудовані на існуючих історичних зв'язках між ними» [4, с. 32]. Схожу до М. Микієвича характеристику УПС надає й доктор політичних наук В. Копійка. Він зауважує, що УПС являє собою «звичайну модернізовану форму стандартних торговельних угод, що лежать на досить низькому рівні договірних відносин ЄС з третіми країнами і не передбачають встановлення будь-яких преференцій» [2, с. 15]. На його думку, «універсальний характер УПС, відсутність диференційованого підходу до Нових Незалежних Держав (далі – ННД) та бажання ЄС змістити в УПС акценти більше на питання політичного співробітництва, залишивши економічне співробітництво на другому плані, свідчило про другорядне значення для ЄС відносин з ННД» [2, с. 15]. Більш того, враховуючи невідготовленість і незначну успішність держав ННД в проведенні внутрішніх постсоціалістичних реформ, на переконання В. Копійки, ЄС на той момент не розглядав подальшої перспективи відносин у тому числі з Україною ні в практичній, ні в теоретичній площині [2, с. 15]. Доктор політичних наук О. Ковальова, констатує відсутність диференційованого підходу до держав-партнерів з боку політичних інститутів ЄС, наголошувала на тому, що угоди про партнерство і співробітництво були укладені ЄС з такими державами, перспектива членства яких була невизначеною або не проголошувалась пріоритетом розвитку. Вона пропонувала оцінювати цю форму відносин ЄС з такими державами в контексті спільної зовнішньої політики ЄС щодо пострадянських країн, співробітництво з якими, за оцінкою ЄС, ускладнювалося високим ступенем політичних ризиків через нестабільну політичну й економічну ситуацію на пострадянському просторі. УПС були укладені з більшістю нових держав, що виникли на території колишнього СРСР, крім країн Прибалтики, проте лише Україна, Молдова і Грузія заявили про намір набути членства в Євросоюзі. Отже, «політичний зміст УПС обмежений насамперед тим, що договір не містить положень щодо перспективи асоційованих відносин з ЄС» [1, с. 13], на переконання О. Ковальової. Тобто, очевидно, що положення УПС, відповідно до характеру угод про

партнерство, не містили перспектив членства України в ЄС, або ж навіть поступової глибокої інтеграції України до ЄС.

Не можна не оминати увагою також й інші характеристики вітчизняних науковців щодо змісту УПС. Як відзначає доктор юридичних наук В. Муравйов, УПС містить відносно невелику кількість чітко визначених зобов'язань для наступної імплементації, а рамковий характер угоди передбачає імплементацію її положень за допомогою укладання сторонами інших міжнародних угод [5, с. 13]. Доречно звернути також увагу на те, що правові засади співпраці між Україною та ЄС не обмежувалися лише УПС, а також включали інші документи, що були ухвалені після набуття чинності УПС: укладені міжнародні угоди з ЄОВС та Євратомом, акти Євросоюзу з реалізації Спільної стратегії тощо.

Відзначимо й Спільну стратегію Євросоюзу щодо України від 1999 р., що зафіксувала визнання європейських прагнень України. Цей документ можна вважати відповіддю ЄС на «Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу», затверджену 11 червня 1998 р. Указом Президента України.

Стратегія інтеграції України до ЄС була затверджена з «метою реалізації стратегічного курсу України на інтеграцію до ЄС, забезпечення всебічного входження України в європейський політичний, економічний і правовий простір та створення передумов для набуття Україною членства у ЄС» [7]. Доктор політичних наук О. Ковальова відзначила, що ідеї вітчизняних політологів щодо місця і ролі України в сучасній Європі склали основу Стратегії інтеграції до ЄС» [1, с. 1]. Як зазначається в Стратегії, національні інтереси нашої держави потребують утвердження України як впливової європейської держави, а також повноправного члена ЄС. Більш того, отримання Україною статусу асоційованого члена ЄС визначалося головним зовнішньополітичним пріоритетом України в середньостроковому вимірі і повинно було співвідноситися в часі з набуттям повноправного членства в ЄС державами-кандидатами, які мають спільний кордон з Україною [7]. Однак, як відомо, завдання отримання асоційованого членства в ЄС Україною в середньостроковій перспективі в період вступу до ЄС держав Центральної та Східної Європи у 2004 та 2007 рр. не було досягнуто.

Зважаючи на мету отримання Україною асоційованого членства в ЄС, Стратегія інтеграції України до ЄС визначала основні пріоритети діяльності органів виконавчої влади на період до 2007 р. Передбачалося, що протягом цього часу (з 1998 до 2007 р., тобто майже за десятиліття) мали б бути створені передумови, необхідні для набуття Україною повноправного членства в ЄС. Внутрішнє забезпечення процесу інтеграції України до ЄС Стратегія покладала на вищий, центральні та місцеві органи виконавчої влади України у співпраці з органом законодавчої влади,

відповідними органами місцевого самоврядування. Керівництво стратегією інтеграції України до ЄС здійснює Президент України, а Кабінет Міністрів України забезпечує реалізацію Стратегії інтеграції України до ЄС [7] (останні положення включені на підставі Указу Президента № 929/2011 від 27.09.2011).

Крім того, Стратегія визначала основні напрями інтеграційного процесу України: 1) адаптація законодавства України до законодавства ЄС, забезпечення прав людини; 2) економічна інтеграція та розвиток торговельних відносин між Україною і ЄС; 3) інтеграція України до ЄС у контексті загальноєвропейської безпеки; 4) політична консолідація та зміцнення демократії; 5) адаптація соціальної політики України до стандартів ЄС; 6) культурно-освітня і науково-технічна інтеграція; 7) регіональна інтеграція України; 8) галузева співпраця; 9) співробітництво у галузі охорони довкілля [7].

Треба відзначити, що доктор політичних наук О. Ковальова у своїй докторській дисертації на тему «Українська політика щодо євроінтеграційних процесів», захищеній у 2004 р., вважала затвердження Указом Президента України Стратегії інтеграції України до ЄС моментом «офіційного проголошення євроінтеграції пріоритетом державного розвитку» [1, с. 15], а також завершенням «тривалого, з огляду на динамізм суспільно-політичних змін у 1990-х рр., періоду багатовекторної зовнішньої політики» [1, с. 18]. Погоджуючись з думкою цієї дослідниці, вважаємо затвердження Стратегії завершенням періоду формування державної політики України на європейську інтеграцію.

Варто також враховувати те, що правові передумови для застосування положень права ЄС у правопорядку України в цілому створила Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р., а також інші законодавчі акти. Звернімо увагу на те, що міжнародні договори, які ратифікувала Україна, є частиною національного законодавства та обов'язковими до виконання. Відповідні положення закріплені в статті 9 Конституції України. Однак, проведений доктором юридичних наук В. Муравйовим аналіз законодавства України свідчить про те, що воно не дає чіткої відповіді на питання щодо статусу положень міжнародних угод у внутрішньому правопорядку України. Відповідно, це стосується і УПС. Більш того, він звертає увагу на те, що ні в Конституції України, ні в інших законодавчих актах нашої держави не згадуються акти міжнародних організацій, однак їх значення у правовому регулюванні міжнародного співробітництва у сфері економічних питань постійно зростає. Також в Україні не достатньо розвинута практика застосування норм міжнародного права національними судовими установами через відсутність відповідного механізму. Звідси, як підсумовує В. Муравйов, створення правових засад для інтеграції України у ЄС вимагає, окрім іншого, вирішення на національному рівні проблеми вибору засобів реалізації нашою державою міжнародних зобов'язань [5, с. 13].

Більш того, на етапі формування договірно-правового механізму співпраці України та ЄС почала створюватися й відповідна інституційна система, яка включала центральний орган виконавчої влади (Міністерство юстиції), так і посадових осіб державного управління, які визначали процеси, в тому числі, і правової інтеграції України до ЄС. При цьому УПС займала центральне місце в загальній інституційно-правовій системі співробітництва України та ЄС. Як зауважувала Н. Сюр, невинувато другорядну роль у процесі правової інтеграції України до ЄС, на жаль, відіграла Верховна Рада України, хоча саме законодавчій гілці влади належить право й обов'язок приймати закони, у той час як іншим суб'єктам державного управління надається тільки право законодавчої ініціативи [11, с. 7-8].

Отже, процес інтеграції України до ЄС, що розпочався із набуттям нашою країною незалежності, на думку кандидата юридичних наук Н. Сюр, обумовив необхідність створення у внутрішньому правопорядку України відповідних правових приписів для його здійснення, що і було започатковано УПС між Україною та ЄС [11, с. 7]. Тим не менш доктор юридичних наук В. Муравйов стверджував у результаті аналізу цих правових засад співпраці України та ЄС, що серцевиною партнерства між двома сторонами на той час залишалися саме торговельні відносини [5, с. 13].

Зрештою доречно також звернути увагу на періодизацію формування міжнародно-правового співробітництва між Україною та ЄС, яку запропонувала у своєму кандидатському дослідженні з юридичних наук О. Лаба. Вона виділила три етапи міжнародно-правового співробітництва між Україною і ЄС у 1990-х рр. На її думку, перший етап – з отримання Україною незалежності в 1991 р. і до набрання чинності в 1996 р. Тимчасової угоди з питань торгівлі і питань, пов'язаних з торгівлею – характеризувався тим, що відносини між Україною та ЄС регулювали положення укладеного в 1989 р. Радянським Союзом договору про комерційне та економічне співробітництво з Європейським Економічним Співтовариством та Євратомом. Другий етап ґрунтувався саме на укладеній у 1994 році УПС. При чому ця дослідниці відзначає, що Україна стала першою новою незалежною державою, яка уклала таку угоду, хоча її тривала ратифікація державами ЄС дозволила угоді вступити в дію лише у 1998 р. Це стало причиною того, що на другому етапі співробітництва між Україною та ЄС було сконцентровано головним чином на розвитку економічних або торговельних відносин без практичного звернення на проблеми правової інтеграції права України до права ЄС. Третій же етап розпочався після набуття чинності УПС, і він характеризується вже розширенням співробітництва сторін на достатньо широкий спектр відносин, включаючи і сферу зближення правових систем [3, с. 17], на переконання О. Лаби у результаті проведеного кандидатського дослідження на тему «Право Європейського Союзу та право