

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

Випуск 12

*Матеріали X Всеукраїнської
науково-практичної конференції
“Історія, сучасність, зарубіжний досвід”
м. Київ, МАУП, 6 листопада 2014 р.*

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2014

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 8 від 24.09.14)*

Редакційна колегія:

А. М. Подоляка (голова), д-р юрид. наук., проф.;
А. А. Ізнатченко (заступник голови), канд. техн. наук;
О. В. Баєва, д-р біол. наук., проф.;
І. П. Бідзюра, д-р політ. наук, проф.;
М. Ф. Головатий, д-р політ. наук., проф.;
В. Б. Захожай, д-р екон. наук, проф.;
А. С. Лисецький, д-р екон. наук., проф.;
К. В. Муравйов, канд. юрид. наук., доц.;
І. П. Розпутенко, д-р наук держ. упр., проф.;
Л. В. Романова, д-р екон. наук, проф.;
В. Є. Сафонова, д-р екон. наук;
Г. П. Ситник, д-р наук держ. упр., проф.;
Ю. П. Сурмін, д-р соц. наук, проф.;
Н. М. Чернуха, д-р пед. наук., проф.

Матеріали подано в авторській редакції.

Відповідальність за зміст та орфографію матеріалів несуть автори.

Становлення і розвиток української державності : [зб. наук. пр.] /
МАУП. — К.: ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2008 —

С76 Вип. 12: Матеріали Х Всеукр. наук.-практ. конф. “Історія, сучасність,
зарубіжний досвід”, 6 листоп. 2014 р. / редкол.: А. М. Подоляка (голова)
[та ін.]. — 2014. — 460 с. : іл. — Бібліогр. у кінці ст.

У пропонованому збірнику подано статті учасників науково-практичної
конференції, присвяченої найважливішій проблемі сьогодення — становленню
України як держави. Розглядається формування державності в Україні у різні пері-
оди історії та в різних аспектах.

Для науковців і державних службовців, політиків і політологів, викладачів і
студентів, а також усіх, хто цікавиться розвитком Української держави і суспільства.

ББК 63.3(4УКР)я43+67.9(4УКР)301я43

Новальська Н. І., Падун Н. П. Трансформація цілей організації в ключові показники результативності управління.....	86	Кійко В. В. Аналіз досвіду європейських країн у формуванні системи державних органів фінансового контролю.....	134
Хоменко О. О. Основні напрями державного управління в українській державі 1918 року	91	Костюк Т. О. Політична криза в Україні як наслідок низької динаміки змін політичних інститутів і процесів	137
Морозова Н. Г. Необхідність та можливість державного регулювання сфери соціального захисту на національному ринку праці	95	Самойленко О. П. Державна функція захисту прав людини у суспільстві, що трансформується.....	139
Погорєлова І. С. Державотворчі процеси доби Центральної Ради.....	98	Муравйов К. В. Щодо поняття “юридичних гарантій” та їх видів.....	142
Бисенбаєв Ф. К. Європейський опыт реалізації принципа справедливості.....	103	Головченко В. В., Головченко О. В. Право народу на повстання	146
Бандурка А. С. Санітарний кордон як метод протидії розповсюдженню радикальних ідей	107	Малащук Д. В. Вплив політико-правових чинників на формування інвестиційного клімату	149
Баєва Н. Г. Новітні тенденції державного регулювання амбулаторної акушерсько-гінекологічної допомоги в Україні.....	110	Гольцов А. Г. Внутрішня геополітика сучасної України: актуальні завдання та проблеми.....	151
Оваденко О. І., Руть Ю. В. Значення графології для роботи з кадрами у державному управлінні	113	Ковальчук А. Ю. Місце державної фіскальної служби України у механізмі забезпечення фінансової безпеки	155
Хилевич М. В. Археологічна періодизація історії становлення української державності з точки зору ефективності економічного розвитку	122	Шашкова-Журавель І. О. Характеристика європейської правової системи захисту трудових відносин за участю осіб, що відбувають покарання в пенітенціарних установах	157
Волобоєва Т. В. Загальна характеристика розвитку державного регулювання страхової діяльності в Україні	127	Тімашова В. М. Політична еліта України в контексті демократичного транзиту.....	160
Ференець С. С. Роль Міжнародного трибуналу в боротьбі зі злочинністю на міжнародному рівні	130	Дьоміна О. С. Ціннісні основи політичної культури українського суспільства.....	163
		Медвідь Ф. М., Чорна М. Ф., Нестеренко О. С. Комерційна таємниця як правова категорія	167

ВНУТРІШНЯ ГЕОПОЛІТИКА СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ: АКТУАЛЬНІ ЗАВДАННЯ ТА ПРОБЛЕМИ

Становлення і розвиток української державності, вип. 12, с. 151–154

На нинішньому етапі розвитку України потреба проведення докорінних політичних та соціально-економічних реформ є дуже актуальною. Реформи повинні мати системний характер і бути підпорядкованими чітко визначеним стратегічним цілям, котрі підтримуватимуться переважною більшістю населення країни. Нині, за кризових умов, здійснення реформ у будь-якій сфері суспільного життя потребує застосування дуже ретельно обраних механізмів. Особливо це стосується ключових завдань внутрішньої геополітики в сучасній Україні.

Внутрішня геополітика з прикладного погляду є впорядкованою сукупністю політичних заходів, котрі розробляються та реалізуються державою щодо забезпечення оптимального функціонування державної геополітичної системи, ефективної взаємодії її геопросторових підсистем і компонентів. Внутрішня геополітика має відгравати інтегруючу роль щодо економічних, культурних, етнічних, інформаційних та інших напрямів політики держави в її геопросторі.

Серед головних завдань внутрішньої геополітики слід відзначити: розробку науково обґрунтованих рекомендацій щодо оптимізації територіального устрою держави; вироблення стратегічних засад управління територіальним розвитком держави; визначення стратегії й тактики управління розвитком окремих регіонів країни, враховуючи їхні специфічні особливості; проведення державної політики щодо забезпечення самоврядування регіонів країни, прав етнічних та релігійних спільнот населення, враховуючи при цьому інтереси національної безпеки; врегулювання конфліктних геополітичних ситуацій на теренах країни тощо. Внутрішня геополітика має бути спрямована на оптимізацію функціонування геополітичної структури країни — форми політичного управління внутрішнім геопростором на основі притаманного даній державі принципу розподілу владних повноважень між центральними та регіональними (місцевими) органами влади.

Слід зазначити, що внутрішня геополітика в Україні, починаючи зі здобуття незалежності, не мала системного характеру. Окремі геополітичні заходи носили, значною мірою, хаотичний характер, оскільки були продиктовані інтересами лобістських груп регіональних політичних еліт (за якими стояли відповідні бізнес-групування). По суті регіони часто віддавалися у фактичне володіння певним елітним групам в обмін на їхню лояльність щодо центральної влади в Києві.

Нинішньою владою проголошено стратегічний курс на децентралізацію адміністративно-територіального устрою держави. Під децентралізацією, як правило, розуміють політичний процес, що передбачає делегування центральним урядом певних повноважень на регіональний (місцевий) рівень. Взагалі у розвинених країнах світу децентралізація здійснюється насамперед задля оптимізації практичного

вирішення питань загальнодержавного значення, а також підвищення ефективності регіонального та локального управління, ефективної реалізації регіональних програм розвитку. У процесі децентралізації відбувається так звана деволюція, коли регіони вимагають та отримують певну політичну владу і дедалі більшу автономію за рахунок частини повноважень центральної влади.

Найбільш прогресивним видом децентралізації вважається так звана “демократична”, коли частина повноважень державної влади передається на рівень адміністративно-територіальних одиниць — органам регіонального та місцевого самоврядування. У принципі за демократичної децентралізації має формуватися розгалужена система регіонального (місцевого) самоврядування, за якої місцеві справи вирішуються органами влади і посадовими особами, котрих обирає населення відповідних територіальних одиниць, а не чиновниками, призначеними центральним урядом.

З іншого боку, може застосовуватися “адміністративна” (бюрократична) децентралізація, за якої частина повноважень центральної державної влади передається спеціальним регіональним та місцевим урядовим органам — державним адміністраціям. Тим самим набуває розвитку так звана виконавча “вертикаль влади”. Така деконцентрація усе ж може мати окремі позитивні наслідки. Хоча державні адміністрації і призначаються центральною владою й залежать від неї, усе ж на практиці відбувається певне розширення компетенції й збільшення самостійності регіональних та місцевих адміністративних органів управління. Крім того, за умов демократичного розвитку має, певною мірою, зростати залежність цих адміністративних структур від відповідних органів самоврядування.

Для великих держав світу надання адміністративно-територіальним одиницям першого ступеня певних повноважень є необхідним кроком, оскільки центральні органи влади у своїй діяльності не мають можливості охопити весь спектр регіональних проблем. Таким чином зменшується навантаження на центральний уряд і задовольняються амбіції регіонів щодо самоуправління, що має зміцнювати державну цілісність. Водночас доцільним є розширення кола повноважень місцевих органів влади нижнього рівня. Децентралізація є ефективною, якщо спирається на ґрунтовно розроблену і добре опрацьовану законодавчу базу. Проте поточні конфліктні ситуації як між центральними та регіональними, так і між регіональними та місцевими органами влади, безперечно, усе ж виникають.

З теоретичного погляду перспективними напрямками трансформації геополітичної структури України може бути або укрупнення областей (створення великих регіонів), або, навпаки, їхнє розукрупнення (розподіл на округи по кілька адміністративних районів). У принципі можливе також поєднання обох підходів. Хоча нинішній адміністративно-територіальний устрій України склався ще за радянських часів, такі докорінні зміни геополітичної структури держави нині навряд чи доцільні, особливо з огляду на несприятливу політичну та соціально-економічну ситуацію.

У країнах зі значним ступенем внутрішньої політичної, економічної, соціальної, етнічної та культурної диференціації застосовується така форма децентралізації, як автономізація. Автономія є формою децентралізації влади в країні, коли певна її частина здобуває розширення самоврядування на основі відповідного законодавства і збереження підпорядкування загальнодержавним органам влади. Це передбачає право населення автономії створювати (відповідно до норм законодавства) органи самоврядування і через них самостійно вирішувати місцеві питання суспіль-

ного життя. Автономія також може означати особливі права, що надаються в межах держави чи регіону окремим етнічним спільнотам.

Органи влади територіальних автономних утворень наділяються правом ухвалювати місцеві закони в межах своєї сфери компетенції. Для демократичних правових держав притаманна тенденція поступового розширення самостійності органів влади територіальних автономій, сфери їхньої компетенції. При автономізації певних регіонів має відбуватися і прогресивний розвиток місцевого самоврядування на низовому рівні (територіальних громад). При цьому можуть виникати окремі колізії щодо розмежування повноважень між органами влади автономії й органами місцевого самоврядування. Такі проблеми, безперечно, мають вирішуватися в межах загальнодержавного правового поля і з урахуванням тих законодавчих актів, що належать до компетенції територіальної автономії.

Значний інтерес для розвитку внутрішньої геополітики в Україні становить досвід розбудови в Західній Європі такого феномена, як регіоналістична держава. На відміну від традиційних складних унітарних держав, де автономії займають лише частину території, регіоналістичні держави цілком складаються саме з автономних утворень. Кожен регіон фактично є територіальною політичною автономією з можливим врахуванням також етнічних особливостей. Автономні одиниці мають законодавче право з місцевих питань, їхня компетенція зафіксована в конституціях відповідних держав, але в автономії немає сфери спільної компетенції з центральними органами, як у федеративних країнах. Регіоналістичну модель державного устрою реалізують, наприклад, такі європейські держави, як Франція (22 регіони), Італія (20 регіонів-областей), Іспанія (17 регіонів-провінцій). Крім оптимізації політичної, економічної та соціальної організації життя країни, утворення повноцінних регіонів має на меті також реалізацію внутрішніх геополітичних цілей — мінімізувати, розколоти, а в ідеалі звести нанівець сепаратистські рухи на її території.

Проте, досвід регіоналізації в країнах Західної Європи свідчить про небезпеку гострих проблем у реалізації такого курсу внутрішньої геополітики. Так, надання Корсиці статусу регіону Франції зі значними автономними правами поки що не поклало край боротьбі корсиканських сепаратистів за суверенізацію. В Іспанії, хоча в окремих провінціях і відбувається в цілому мирний діалог між регіональними етнічними спільнотами і центральним урядом (Галісія, Валенсія), є приклади непримиренної боротьби ЕТА (баскських сепаратистів) за здобуття незалежності Країною Басків. А нині ще й активізувалося прагнення провідних політичних сил Каталонії здобути державну незалежність.

Однією з найважливіших складових внутрішньої геополітики є етнічна. З прикладної точки зору внутрішня етнічна геополітика є комплексом переважно політичних заходів, які здійснюються державними органами влади по відношенню до етносів в географічному просторі країни. В ідеалі етнічна геополітика має бути спрямована на забезпечення повноцінної участі всіх етнічних спільнот у політичному житті країни, можливостей задоволення ними своїх економічних, соціальних та культурних прав.

У багатонаціональних країнах із наявністю великих етнічних спільнот (меншин) може існувати національно-територіальна автономія, що означає надання самостійності у вирішенні питань внутрішнього життя окремій території, населеній переважно представниками певної нетитульної етнічної спільноти. За сучасних умов, крім національно-етнічного фактора, беруться до уваги ще й історичні, соціальні, економічні та інші чинники. І національно-етнічний фактор перетворюється з го-

ловного, визначального на лише важливий, істотний. Таким чином, формується фактично територіальна автономія, що значною мірою враховує етнічні особливості. Наприклад, з 20 регіонів-областей Італії лише 5 сформовані із врахуванням етнічної ознаки. Отже, національно-територіальна автономія доцільна в багатонаціональних країнах для задоволення потреб великих етнічних спільнот, котрі проживають компактно, переважають у відповідних регіонах і досягли певного рівня політичного та соціально-економічного розвитку.

Іншою досить поширеною формою етнічної автономії є національно-культурна — законодавчо закріплені права певного етносу (етнічної групи) на збереження і розвиток своєї мови, культури, самобутності, утворення громадських організацій тощо. Національно-культурна автономія має екстериторіальний характер, тобто не пов'язана з виокремленням території. Ця форма етнічної автономії доцільна, коли етнос (етнічна група) не має переважної питомої ваги в жодному регіоні, проживає в різних частинах країни чи його відносно компактні групи перемішані з іншими етносами. Саме таке розселення етнічних меншин притаманне нинішній Україні. На загальнодержавному рівні інтереси певних етнічних спільнот мають захищати обрані ними представницькі органи.

На нашу думку, утворення національно-територіальних автономій в Україні недоречне, а доцільнішою формою задоволення різноманітних інтересів численних етносів, які мешкають на території країни, є надання їм національно-культурної автономії.

Політична автономізація на території України має проводитися поступово і вкрай обережно. За сучасних умов гострої політичної та економічної кризи, загроз державній незалежності поки що необхідне збереження централізованого контролю над регіонами країни.