

## THE EFFECTS AND APPEARANCES OF NAMECIDE PROCESS FROM SOCIALIST TO POST-SOCIALIST BULGARIA

Vildane Shabanova Alieva (Vildane Özkan)

Lecturer Dr., Department of Sociology, Uludağ University, Turkey.

The paper seeks to discover common patterns among the oral history narratives told by witness-informants who experienced namecide, ethnic genocide, ethnic discrimination, and ethnic cleansing under communism in Bulgaria, today living in Turkey, and have many experiences, related with the effects and appearances of namecide fact, in post-socialist Bulgaria. In conclusion the study discusses the actual developments on condemnation of the crimes of Bulgarian communism which related with namecide and the common patterns of conceptualisation on namecide, ethnic genocide, ethnic discrimination, and ethnic cleansing by victims, scholars, human rights organizations, and post-socialist Bulgarian political authorities.

**Key Words:** Bulgarian Political Authority, National Turkish Minority, Namecide, Ethnic Genocide, Ethnic Discrimination, Ethnic Cleansing, Nameanomie.

This study problematizes, examines, and defines some effects and appearances of *namecide* process from socialist to post-socialist Bulgaria. The *namecide* as a type of socialist Bulgarian political violence was over, but its influences continue in various dimensions, fields, and forms in everyday life of national Turkish minority's members who today are a citizen of Bulgaria, no matter today in which country they live in. Many Turks lived in Bulgaria, Turkey, or another countries including also post-socialist European countries have to live with an *name-anomie* due to being victims of *namecide* in recent socialist Bulgarian past.

The main problematization of the paper is that: how the *namecide* conducted by socialist Bulgarian political authority on national Turkish minority between 1984 and 1989 was lived by Turkish victims in recent socialist past and is lived by same Turkish victims in post-socialist today?

After defining the concept of *namecide* the mentioned question/problem is taken in the context of four categories. Three categories of them are related with three implementations of socialist Bulgarian political authority: ethnic genocide, ethnic discrimination, and ethnic cleansing. The rest category is on the ongoing influence of *namecide* fact in the period of post-socialist Bulgarian political authority.

In the study the techniques of collecting data are largely the oral history interviews with 20 witnesses<sup>15</sup> and partially the observation of writer<sup>16</sup> of this study. Oral history interviews were done in Bursa-Turkey during March 2010 within the scope of PhD work<sup>17</sup> of writer of this study. Data achieved from the oral history narratives told by 20 witnesses, who are also the survivors of last concentration camps of socialist Eastern European countries (Belene Concentration Camp, Belene Isolation Camp, and Bobovdol Concentration Camp operating in Bulgaria between 1985 and 1987), have analyzed in the mentioned four main categories above. That empirical research data has the nature of primary source.

20 witness-informants was expelled from Bulgaria during the ethnic cleansing of 1989 and today settle down in Bursa-Turkey. All of them are citizens of both Bulgaria and Turkey. After 1989 deportation they had citizenship in Turkey. They have experienced a very complex process as a part of national Turkish minority and suffered various cides including namecide, and discriminations. Today they continue to experience and suffer the various effects and appearances of the recent past. Perhaps the *namecide* of recent socialist past have turned to the *anomie of name* in post-socialist period.

### 1. The Concept of Namecide

In literature of social sciences the "namecide" concept have firstly been proposed by Vildane Özkan (2010) within the scope of her PhD thesis, especially for defining forcefully changing names in People's Republic of Bulgaria. The concept of *namecide* have been proposed with inspired by concepts of genocide, ethnic-cide, culture-cide.

<sup>15</sup> The detailed information of 20 witness- and camp survivor informants are given in Özkan's unpublished PhD thesis (2010: 211-256) that can be accessed free through the link <http://tez2.yok.gov.tr/>.

<sup>16</sup> The writer of this study is also a witness and victim of the namecide process in recent socialist past (between 1984 and 1989) and post-socialist period of Bulgaria. She was forcefully given the "Valia Sergeeva Mileva" name in socialist Bulgaria during the namecide of December 1984. After 2002 in Bulgaria she have taken back her Turkish name as "Vildane Shabanova Alieva". Therefore, the observation technique of this study is also the *experienced observation* (or the *observation of experience*).

<sup>17</sup> The title of that PhD thesis is *Bulgaristan Halk Cumhuriyeti'nde Siyasi Otorite ile Ulusal Türk Azınlığı Arasındaki Güç İlişkileri Bağlamında Belene Toplama Kampı (1985-86)* [Belene Concentration Camp (1985-86) in the Context of Power Relations Between Political Authority and National Turkish Minority in People's Republic of Bulgaria]. The thesis is written in Turkish at the Department of Sociology in Hacettepe University, unpublished, and can be accessed free through the link <http://tez2.yok.gov.tr/>.

Özkan (2012: 28) defines that *namecide* is to change systematically with political force the names of persons belong to ethnic, national, religious etc. minority group into the names belong dominant culture in the nation-state, as in the case of Bulgaria. Özkan proposes that *namecide* concept also defines to change systematically with political force the names of city, town, village, mountain, hills, river, stream, field, mosque, fountain, gravestone, etc. belong to ethnic, national, religious etc. minority group's culture into the names belong dominant culture in the nation-state.

In Bulgaria *namecides* was also committed on other ethnic and national minorities (Romas, Macedonians, Pomaks etc.), but this study is only limited with the *namecide* committed on national Turkish minority's members between 1984 and 1989.

It should be noted that *nameanomie* occurs during and after the *namecide* process conducted against the functionality of a group's names. *Nameanomie* as a result of *namecides* means that the members of ethnic, national, religious, etc. group suffer to anomie when they need to use "name" in formal and informal relationships.

In widespread literature that namecide fact known as "forcefully changing names (насилствената смяна на имената)". Nameanomie process suffered citizens of Turkish origin of post-socialist Bulgaria nearly not mentioned, even under other words/forms.

## 2. Namecide in the Context of Ethnic Genocide

Ünal Lütfi, head of the Bulgarian parliamentary delegation, during the debate on the need for international condemnation of the crimes of totalitarian communist regimes at the Parliamentary Assembly of the Council of Europe's January 25, 2006 part-session, said the following (Narodno Sybranie Na Republika Bylgarija, 2006; [Council of Europe Parliamentary Assembly](#), 2010):

It can not be missed the fact that some totalitarian regimes have remained until the end repressive and criminal. The most extreme example of this is the so-called "Revival Process" in Bulgaria that lasted five years. Within two months between 1984 and 1985, in gross violation of human rights –violence, murder and sent to camps and prisons–, the communist totalitarian regime tried to touch one of the most important human rights –human identity–. Over 1 million ethnic Turks and Muslims were forced to change their names to Bulgarian, 517 people were sent to the camp "Belene", 2 000 people were interned, about 5 000 were arrested by the police. Many homes were deliberately destroyed. For the period May 1989 - September 1989, 350 000 people were forcibly deported to neighbour Turkey. The aim of totalitarian communist rule is to make the population in Bulgaria a mono-ethnic country without minorities. ... Ladies and gentlemen, let me give this poignant example, because this form of gross violation of human rights is not only a violation of the human dignity, the right to religious freedom, and the right to cultural heritage. It is a policy of ethnic genocide [етногеноцид]! Invasion of ethnic and religious identity of the man! A flagrant crime ... (Narodno Sybranie Na Republika Bylgarija, 2006).

Dimitrov (2000: 2) expressed the ethnic genocide including *namecide* as "assimilation by changing names" and defines it as "the most extreme nationalist policy in Eastern Europe in the 1980s":

... the most extreme nationalist policy in Eastern Europe in the 1980s – Bulgaria's attempt to assimilate its Turkish minority by changing their names from Arabic-Turkish to Slavic-Bulgarian. The policy stands out both because of its numerical parameters and the nature of the imposed changes. In the little more than a month between December 1984 and January 1985, nearly one million people, more than a tenth of Bulgaria's population were forced to change their names. This represented one of the most extensive and certainly the most rapid assimilation campaigns in European history. The change of personal names was something to which no communist regime had resorted before. Even Ceausescu in Romania ... did not go so far as to force Romanian names on the minority.

According to the data obtained from oral history narratives told by 20 witness- and camp survivor informants; ethnic genocide committed by Bulgarian socialist political authority from 1984 to 1989, in the official name of "revival process (възродителният процес)", has been imposed on all members without exception<sup>18</sup> of Turkish minority in the People's Republic of Bulgaria. Political authority based on the thesis of "revival process" claimed that "In Bulgaria there are only Bulgarians. People who speak Turkish are also Bulgarians who forced to turkification under ottoman captivity and today these people are aware of this reality and voluntarily want to return to their Bulgarian origins. And so they voluntarily want their Bulgarian names back."

After accepted and conducted the above-mentioned official thesis, a ethnic genocide including *namecide* was initiated by Bulgarian socialist political authority against national Turkish minority. All of 20 witness- and camp survivor informants expressed that between 1984 and 1989 all Turkish names was forcibly changed to bulgarian names, speaking in Turkish and using "old" Turkish names was prohibited in all social and private areas even including their own home, tombs with Turkish name was destroyed. Informants said that Turks who resisted, not adapted, labeled with "have the potential to resist" by political

---

<sup>18</sup> Before December 1984, there was also *namecides* on the members of national Turkish minority, but within almost three or four weeks between December and January 1984, unexceptional each one of turks was suffered *namecides* within scope of ethnic genocide.

authority, and in some cases even also adapted – was arrested, sent to concentration camps and prisons, beaten, tortured, killed (see also Associated Pres., 1986), given pecuniary punishment, exiled, dismissed, their children was suffered to discrimination in schools, kept under probation or house arrest, etc. and during the summer of 1989 expelled from Bulgaria.

Witness- and camp survivor informants remarked that members of national Turkish minority showed the greatest resistance against *namecide* among the above-mentioned many varieties of suppression within the scope of ethnic cleansing. 19 informants have expressed that arrested because of his resisting and not adaptation to especially *namecide* process. 1 informant said that arrested because of labeled “have the potential to resist”.

Today, as a result of the oral history narratives of witnesses and observation of this study's writer, it can be said that the fact of *namecide* have the most important place in memories of Turkish victims of ethnic genocide committed by Bulgarian socialist political authority in recent past.

### **3. *Namecide* in the Context of Ethnic Discrimination**

According to the data obtained from oral history narratives told by 20 witness- and camp survivor informants; in socialist Bulgaria the discrimination was, continuously but escalating, applied against Turks. Informants remarked such examples: the members of national Turkish minority was tended to occupations at the bottom of social hierarchy such as worker, builder, tailor, driver, etc. and there were places for very few Turks at the more top of social hierarchy such as doctor, engineer, teacher, etc. Furthermore Turks was banned from some occupations at the top such as pilot, armed soldier, shipmaster, diplomat, etc.

Informants emphasized that when Turks fulfilled the 2 years of military service as a worker-soldier doing the heavy works in buildings, construction of railway; Bulgarians as armed soldiers without working in constructions. All of informants also stressed that young Turks as worker-soldiers spent a great deal of effort in the establishment of heavy industry in socialist Bulgaria. Turks were restricted to go out socialist Bulgaria more than Bulgarians.

Informants said that even after *namecide* conducted as result of the official thesis of “all people in Bulgaria are Bulgarian”, the ethnic discrimination against Turks was continued in earlier areas, forms and dimensions –in education system, occupations, military system, going abroad, etc.

### **4. *Namecide* in the Context of Ethnic Cleansing**

Within the scope of ethnic cleansing, almost 400,000 Turks were expelled from Bulgaria to Turkey during the summer of 1989. Before some months the Parliamentary of Bulgaria have called this expelling as “ethnic cleansing”. On January 11, 2012, the 41st National Assembly of Bulgaria adopted a declaration that “condemns” the ethnic genocide under the name of “assimilation process” and of “forced assimilation”. In the same declaration the National Assembly declared as ethnic cleansing the deportation nearly half million Turks from Bulgaria to Turkey during the summer of 1989 (Narodno Sybranie na Republika Bylgarija, 2012; Demokrati Za Silna Bylgarija, 2012; Özkan, 2012a).

The members of national Turkish minority subjected to ethnic cleansing were not show compliance with the “Bulgarian/Slav names” given in scope of *namecide*. These members of minority and their families were firstly expelled from Bulgaria. Between these victims there were 20 informants of this study.

20 witness- and camp survivor informants also are victims of that ethnic cleansing in 1989. Most of informants said that they expelled from Bulgaria to Western European countries, but after arriving to these countries they applied to the Embassy of Turkey for going to Turkey, because of the very strong desire to live their own Turkish culture. Because then they was wanting only their basic human rights such as to speak in their mother-tongue, to use their Turkish names in relationships, etc.

Informants today live in Bursa-Turkey. They, in addition to the citizenship of Bulgaria, had the citizenship of Turkey after 1989. Most of them visit post-socialist Bulgaria and spend summer holidays in their own places before ethnic cleansing. They have complex feelings on their lives in socialist and post-socialist Bulgaria.

### **5. Effects and Appearances of *Namecide* in Post-Socialist Bulgaria**

According to the data obtained from oral history narratives told by 20 witness- and camp survivor informants and the observation of this study's writer; after 1989, today in post-socialist Bulgaria, the various patterns of reactions of Turkish victims to *namecide* can be classified in the following six categories:

1. Some of victims not even pronounce the “Bulgarian” name given by Bulgarian socialist political authority.
2. Some of victims have taken Turkish names without the suffixes of “-ov, -ova”.
3. Some of victims have taken Turkish names with the suffixes of “-ov, -ova”.
4. Some of victims are not taking back their Turkish name due to various reasons, although very much wanting to take the Turkish name.
5. Some of victims voluntarily and proudly carry today the “Bulgarian names” forcibly given in recent Bulgarian socialist past. They say that they liked that name or have more prestige Bulgarian name than Turkish name, both in Bulgaria and in other European countries.

6. After taking Turkish names, some of victims compulsorily take back again “Bulgarian names” due to ethnic discrimination in public, social, official places against Turkish names in post-socialist Bulgaria.

Bulgarian nationalism strongly continues in various types, dimensions and forms (for examples see Özkan, 2012b) in post-socialist Bulgaria. It can be said that the above-mentioned reaction patterns of victims to *namecide* are influenced by such nationalist social-cultural-political environment.

#### Conclusion and Discussion

It can be said that today there are two main trends toward *namecide* process and its influence in lifes of victims: on one hand it is almost totally ignoring, and on other hand it take into consideration but with the reducing of severity of *namecide* process. For example the second attitude describes the *namecide* process as “forcibly changing names”.

Today the most of politicians, scholars, victims, human rights organizations, etc. continue intentionally or unintentionally to describe and define the suppressions in socialist and post-socialist Bulgaria, with the reducing of severity of political violence. For example:

1. *ethnic genocide* generally expressed with “assimilation, forced assimilation” words;
2. *ethnic cleansing* generally expressed with “migration, forced migration” words;
3. *namecide* as the above-mentioned generally expressed with “forcibly changing names” word;
4. *ethnic discrimination* against Turks in post-socialist Bulgaria generally not expressed.

It seems that both suppressions on national Turkish minority in Bulgarian socialist past and the continuities of same suppressions in post-socialist Bulgaria have not enough conceptualized by social sciences, although they have original patterns in social-cultural-political contexts. And these suppressions also not been associated with legal sanctions, although the Declaration of Condemnation accepted by the National Assembly of Bulgaria.

The situation of national Turkish minority in post-socialist Bulgaria is very complex. To analyze this complex context and process is needed especially more empirical data of the nature of primary sources. There are archival documents (see Angelov, 2008) with free accessible on the subject today, but also there are need for more collecting of narratives of live witnesses.

---

---

#### References

Angelov, Veselin. (Foreword and Compiled). (2008). Строго Поверително! Асимилаторската Кампания Срещу Турското Национално Малцинство в България 1984-1989. Документи [Strictly Confidential! Assimilation Campaign Against the Turkish Minority in Bulgaria 1984-1989. Documents]. Sofia: Fondatsija Liberalna Integratsija.

Associated Pres. (1986). “Bulgaria Killing Ethnic Turks”. Ethnic Turks Imprisoned During Bulgarian Assimilation Campaign: Amnesty International’s News.

Council of Europe Parliamentary Assembly. (2010). Post-Monitoring Dialogue With Bulgaria. Doc. 12187. URL: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bdadc1b0.html> (Accessed: 10/09/2012).

Demokrati Za Silna Bylgarija. (2012). “Декларация, осъждаща опита за насилствена асимилация [Declaration, condemning attempts to forced assimilation]”. URL: <http://dsb.bg/bg/blogs/article/3065> (Accessed: 19.01.2012).

Dimitrov, Vesselin. (2000). “In Search of a Homogeneous Nation: The Assimilation of Bulgaria’s Turkish Minority, 1984-1985”. Journal of Ethnopolitics and Minorities Issues in Europe (JEMIE). Volume 1, Issue 4: 1-22. URL: <http://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/JEMIE01Dimitrov10-07-01.pdf> (Accessed: 10.09.2012).

Narodno Sybranie Na Republika Bylgarija. (2006). “Изказване на заместник-председателя на НС г-н Юнал Лютфи пред Парламентарната асамблея на Съвета на Европа [Speech by Vice-President of the National Assembly Mr. Ünal Lütfü before the Parliamentary Assembly of the Council of Europe]”. URL: <http://www.parliament.bg/bg/news/ID/759> (Accessed: 10/09/2012).

Narodno Sybranie Na Republika Bylgarija. (2012). “Започна Осмата сесия на 41-то Народно събрание [Started Eighth session of the 41st National Assembly]”. URL: <http://www.parliament.bg/bg/news/ID/2348> (Accessed: 14.01.2012).

Özkan, Vildane. (2010). Bulgaristan Halk Cumhuriyeti’nde Siyasi Otorite ile Ulusal Türk Azınlığı Arasındaki Güç İlişkileri Bağlamında Belene Toplama Kampı (1985-86) [Belene Concentration Camp (1985-86) in the Context of Power Relations Between Political Authority and National Turkish Minority in People’s Republic of Bulgaria]. Department of Sociology, Hacettepe University. Unpublished PhD Thesis. URL: <http://tez2.yok.gov.tr/> (Accessed: 10/09/2012).

Özkan, Vildane. (2012a). “Bulgaristan’da İnsanlığa Karşı İşlenen Büyük Suçun Sadece ‘Asimilasyon’ Adı Altında Kınanması ve Devam Eden Mağduriyet [Condemnation Only in the Name of ‘Assimilation’ of the Big Crime Against Humanity Committed in Bulgaria and Ongoing Victimization]”. URL: [http://www.21yyte.org/tr/yazi6468-Bulgaristanda\\_Insanliga\\_Karsi\\_Islenen\\_Buyuk\\_Sucun\\_Sadece\\_%E2%80%98Asimilasyon\\_Adi\\_Altinda\\_Kinanmasi\\_ve\\_Devam\\_Eden\\_Magduriyet\\_.html](http://www.21yyte.org/tr/yazi6468-Bulgaristanda_Insanliga_Karsi_Islenen_Buyuk_Sucun_Sadece_%E2%80%98Asimilasyon_Adi_Altinda_Kinanmasi_ve_Devam_Eden_Magduriyet_.html) (Accessed: 10.09.2012).

Özkan, Vildane (Compiled). (2012b). "Special Issue on Bulgarian Nationalism: 2001-2012". In Russian Nationalism Bulletin - A Biweekly Newsletter of Current Affairs. Vol. 6, No. 15(171). Compilers: Fabian Burkhardt, Parikrama Gupta, Vildane Özkan & Andreas Umland. URL: [http://groups.yahoo.com/group/russian\\_nationalism/messages/1208?threaded=1&m=e&var=1&tidx=1](http://groups.yahoo.com/group/russian_nationalism/messages/1208?threaded=1&m=e&var=1&tidx=1) (Accessed: 10.09.2012).

## ЦІННІСНІ ОРІЄНТАЦІЇ ДІТЕЙ-СИРИТ ТА ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ

Хархан Г.Д.

к.п.н., доцент кафедри соціології

Східноукраїнський національний університет імені В. Даля

У статті коротко проаналізовано поняття „ціннісні орієнтації”; на основі соціологічних досліджень розглянуто ціннісні орієнтації дітей-сирит, що виховуються у державних та сімейних формах опіки на сучасному етапі розвитку українського суспільства.

В статтє кратко проанализировано понятие „ценностные ориентации”; на основе социологических исследований рассмотрены ценностные ориентации детей-сирот, которые воспитываются в государственных и семейных формах опеки на современном этапе развития украинского общества.

In this article the definition „value's orientations” is briefly analyzed. On the basis of sociological researches the value's orientations of orphans who bring up in the state institutions and family forms of trusteeship are considered. Situation is described in relation with modern stage of Ukrainian's society development.

**Ключові слова:** ціннісні орієнтації, діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування.

**Постановка проблеми.** Процеси глобалізації та європейської інтеграції значно впливають на формування ціннісних орієнтацій підростаючого покоління. Як слушно зауважує Б. Нагорний у статті „Глобалізація та цінності особистості”: на фоні глобальних процесів відбувається зміна цінностей у багатьох соціальних груп і цілих народів. Науковець наводить блискучу ілюстрацію цього явища: „Дюркгеймівська аномія з теоретичної категорії перетворилася в практичну реальність, з якою стикається практично кожний представник кожної соціальної групи („більшість старих цінностей вже не працюють, а нові – ще не сформувалися”) [6, 15].

За даними Державної служби статистики України станом на 01.01.2011 року в країні проживало 14 547 371 молодих людей у віці від 14 до 35 років, що складає 31,9 % від загальної чисельності населення. У свою чергу загальна кількість дітей-сирит та дітей, позбавлених батьківського піклування, у 2011 році становила 95 956 чол. Це говорить про те, що діти-сироти та особи з їх числа, складають значну частину молоді.

Враховуючи той факт, що світ постійно і швидко змінюється, молодь перебуває у найбільш складному становищі: з одного боку, вона приходить в уже існуючий соціальний простір, який був створений попередніми поколіннями, а, з іншого боку, саме молодь може змінити, реконструювати створені суспільні структури. Нова генерація має важливе значення у контексті розбудови громадянського суспільства, засвоюючи та відтворюючи загальнолюдські та національні цінності.

Результати щорічної доповіді про становище молоді вказують на тенденції обумовлені радикальними змінами в ціннісних орієнтаціях молодого населення країни протягом останніх двадцяти-тридцяти років: поступове поширення ідеї добровільної бездітності, індивідуальної свободи; плюралізація форм шлюбу (зокрема громадянського шлюбу); щорічне неухильне збільшення позашлюбної народжуваності; стабільно високий рівень розлучень; поширеність та привабливість такого феномену як „мати-одиначка”; збільшення середнього віку укладання першого шлюбу [5, 80-81].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз наукової літератури дозволяє зазначити, що проблеми цінностей та ціннісних орієнтацій молоді досліджували науковці: О. Балакірева, М. Головатий, Б. Нагорний, А. Пархимович, О. Петінова, Л. Сокурянська, Н. Чутова, О. Яременко та ін.; процес соціалізації дітей-сирит у традиційних та інноваційних формах опіки вивчали вчені: О. Балакірева, О. Безпалько, І. Зверева, А. Сазонова, І. Пеша, С. Харченко, І. Ченбай, Є. Чернишева та ін.

Проте мало дослідженим є аспект ціннісних орієнтацій саме дітей-сирит як особливої соціально-незахищеної категорії молоді.

Тому **метою статті** є розгляд ціннісних орієнтацій дітей-сирит в українському суспільстві, що трансформується. Завдання статті: по-перше, здійснити короткий аналіз поняття „ціннісні орієнтації”; по-друге, розкрити ціннісні орієнтації дітей-сирит, що виховуються в державних та сімейних формах опіки.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Як вимагає традиція наукового пошуку, з початку коротко проаналізуємо основне поняття статті „ціннісні орієнтації”. У зв'язку з різноманіттям підходів науковців до визначення цього терміну, на даний час неможливо навести єдине загальноприйняте формулювання цієї категорії. Якщо звернутись до короткого енциклопедичного словника з соціальної роботи, то в ньому *ціннісні орієнтації* визначаються, як „вибіркова, відносно

стійка система спрямованості інтересів і потреб особистості, націлена на певний аспект соціальних цінностей” [8, 496].

Досить змістовне визначення ціннісних орієнтацій запропонував М. Головатий, під якими він розуміє певну сукупність ієрархічно пов'язаних між собою цінностей, котра визначає у людини спрямованість її життєдіяльності [3, 72].

Базовим для нашої статті є поняття „ціннісні орієнтації”, яке запропонувала Н. Чутова, під яким вона розуміє „усвідомлено-мотивований самоідентифікаційний вибір особистістю системи суспільно-визнаних (або невизнаних даним соціумом) життєво пріоритетних для неї суспільних цінностей, зразків, установок, а також раціональних моделей поведінки в реально існуючій (яка постійно змінюється) соціальній дійсності, що дозволяють їй на підґрунті власного життєвого досвіду змодельювати і реалізувати певні поведінкові дії для досягнення тактико-стратегічних особистісних цілей” [9, 9]. Відмітимо, що ціннісні орієнтації формуються поступово протягом усього життя та найбільший вплив на цей процес має сім'я та референтні групи для особистості.

Досить ґрунтовним є аналіз динаміки ціннісних орієнтацій, який висвітлений О. Балакіревою у статті „Трансформація ціннісних орієнтацій в українському суспільстві”, що спирається на результати двох національних репрезентативних опитувань населення України, проведених Центром „Соціальний моніторинг” та Українським інститутом соціальних досліджень: „Ціннісні орієнтації населення – 1996”, проведеного у вересні-жовтні 1996 року, вибіркова сукупність 2811 респондентів від 18 років та старші, яке було складовою проекту „Світове дослідження цінностей” („World Values survey”, керівник – Р. Інґлхарт), та „Ціннісні орієнтації населення – 1999”, проведеного у грудні 1999 року, вибіркова сукупність 1200 респондентів, яке було складовою європейського дослідження цінностей („The European Values Survey”, керівник – Л. Халман).

О. Балакірева виявила таку ієрархію пріоритетів в українському суспільстві (у порядку зниження їхньої значущості): сім'я, друзі, робота, вільний час, хобі, релігія, власний бізнес, політика і на останньому місці розважальні форми проведення вільного часу [2, 22].

Вчена визначає, що такі вічні цінності, як сім'я, робота, друзі, не втрачають своєї вартості і навіть набувають нового змісту. Сім'я в умовах бурхливих суспільних перетворень виконує функції підтримуючого середовища, захисту. Змінюється значення цінності роботи. З одного боку, зростає цінність наявності робочого місця як такого. З іншого боку, зростають вимоги до рівня оплати праці, можливостей професійної кар'єри, самореалізації. Більш високий рівень зацікавленості представників молодого покоління політикою та власним бізнесом уже означає міжпоколінні зрушення та зміну системи життєвих орієнтирів. Для частини населення релігія виконує функції заміни ціннісних норм. Зростає інтерес до політичного життя, хоча політична, як і громадська, активність залишаються на досить низькому рівні. Звертає увагу досить високий рівень оптимізму населення, й особливо молодого покоління, посилення толерантності в суспільстві. Загалом, вивчення пануючих пріоритетів та очікувань громадян свідчить про те, що цінності виживання залишаються домінантою в українському суспільстві [2, 32].

Як видно з вищезазначеного дослідження, сім'я залишається однією з найбільш значущих соціальних цінностей для переважної більшості населення України. Ми вважаємо, що для дітей, які з різних причин позбавлені сімейного середовища, цінність сім'ї буде також високою. До того ж цінності виживання є особливо актуальними для дітей-сиріт незалежно від форми опіки, в якій вони зростали.

Розпочинаючи аналіз ціннісних орієнтацій дітей-сиріт, звернімося до проведеного автором у березні-травні 2008 року соціологічного дослідження „Підготовка дітей-сиріт до сімейного життя”, складовою частиною якого було вивчення сімейних цінностей старшокласників. Експериментальною базою були інтернатні заклади Луганської області: Кременська обласна загальноосвітня школа-інтернат I-II ступенів, Лутугинська обласна спеціальна загальноосвітня школа-інтернат, Сєвєродонецька обласна загальноосвітня школа-інтернат I-II ступенів, Стахановська обласна загальноосвітня школа-інтернат I-II ступенів №2, Щотівська обласна загальноосвітня школа-інтернат I-II ступенів. Наш вибір вищезазначених шкіл-інтернатів зумовлений тим, що *по-перше*, це класичні державні заклади обласного підпорядкування, розраховані на утримання від 125 до 360 дітей, які є найбільш заповненими; *по-друге*, вихованці цих інтернатів мають соціальний статус „дітей-сиріт” та „дітей, позбавлених батьківського піклування”; *по-третьє*, умови проживання та виховання в цих закладах однакові.

Під час збору інформації ми використовували такі методи дослідження: анкетування учнів 8-9-х класів школи-інтернату; експертне опитування (у ролі експертів виступали директори, заступники з навчально-виховної роботи, класні керівники, вчителі, вихователі, практичні психологи, соціальні педагоги, обслуговуючий персонал інтернатних закладів); метод включеного спостереження, бесіду.

Загальна вибіркова сукупність становила 224 вихованці, з них 106 хлопців та 118 дівчат, а також 70 чоловік, які виступали в ролі експертів. Більшість опитаних учнів були віком 14-16 років, при чому більша частина дівчат 33 % перебували в школі-інтернаті від 6 до 10 років, що свідчить

про довготривалий вплив деприваційних умов на становлення особистості дівчини. У той же час більша частина хлопців 24 % дещо менше зазнали цього впливу від 1 до 5 років, тому вони мають більше досвіду сімейних стосунків (як позитивних, так і негативних).

Інтернатний заклад є досить закритою соціальною системою, тому такі впливові фактори формування ціннісних орієнтацій як сім'я та засоби масової інформації залишаються мінімізованими.

Орієнтація на створення чи отримання сприятливих умов від близьких людей у шлюбі говорить про ціннісне відношення до майбутніх сімейних стосунків. Визначити ставлення старшокласників до сімейного життя, як до життєвої цінності, дозволили отримані відповіді на твердження „Для тебе сімейне життя – це, перш за все...”. Отримані результати свідчать, що для 60 % вихованців сімейне життя – це, перш за все можливість жити з коханою людиною. Для 20 % опитаних – це відчуття затишку та безпеки, природно, що частка дівчат є більшою, ніж хлопців. Проблема самотності в 3 рази більше турбує хлопців, ніж дівчат, так вважають, що сімейне життя – це, перш за все не бути самотнім/самотньою 9 % хлопців та 3 % дівчат. Незначний відсоток респондентів, 3 % – хлопців і 1 % – дівчат, розглядають сімейне життя, як умову покращення свого матеріального становища. Лише 2 % респондентів впевнені, що сімейне життя – це, перш за все, обмеження в особистій свободі. Відкритий варіант обрали 2 % опитаних і зазначили, що сімейне життя – це перш за все... „все вище перераховане разом”, „приготовлений сніданок та чистий одяг”, „це зайві клопоти”. Позитивно, що у судженнях хлопців та дівчат духовні цінності превалюють над матеріальними в сімейному житті.

За даними дослідження в майбутньому планують вступити до шлюбу 92 % респондентів, 3 % респондентів демонструють орієнтацію на холостяцьке життя, проте 5 % опитаних ще не визначилися з цим питанням. Щоб дізнатися про можливі мотиви вступу до шлюбу, ми ввели в анкету питання: „Чому ти хотів/хотіла б вступити до шлюбу?”. Відповіді на нього можна умовно поділити на такі групи:

1. Ті, що вказують на ставлення до майбутньої сім'ї як до життєвої цінності: „сім'я – це найпрекрасніше, що може бути”; „сім'я – це життя для мене”, „створити сім'ю й жити, як нормальні люди”, „щоб був свій дім і в ньому було затишно”, „щоб була благополучна, добра, щаслива сім'я”.

2. Відповіді щодо усвідомлення молодими людьми свого життєвого призначення: „продовжити свій рід”, „у кожного повинен бути чоловік/дружина для народження дітей”, „залишити нащадків”, „щоб було нове покоління”.

3. Ті, що вказують на страх самотності, бажання бути коханим/коханою: „не вистачає кохання”, „Бог дав нам життя для того, щоб любити й радіти”, „не хотілося б жити в самотності”, „хочу знайти свою половинку, щоб він (вона) мене підтримував (-ла) у будь-яку хвилину”, „щоб самій (самому) потім не залишитися”, „у двох легше жити, бо є про кого піклуватися та ділитися своїми думками”.

4. Ті, що демонструють ставлення до шлюбу, як до „іспиту”: „хотів би відчути на собі, що таке доросле життя, обов'язки”, „тому що я доросла і можу дозволити це собі”, „хочу змінити своє життя”.

5. Ті, що відбивають любов до дітей та чоловіка/дружини як головних складових сім'ї: „люблю дітей; мені хочеться дітей, доглядати їх, виховувати”, „щоб він (вона) любив (-ла) мене і моїх дітей”, „щоб біля мене був той, хто мене любить”, „щоб була своя сім'я і діти, і щоб вони гарно вчилися”, „щоб любити дружину і дітей, і прожити з нею життя”. Ці приклади свідчать про різноманітність мотивів вступу до шлюбу, але головним залишається – кохання (як серед дівчат, так і серед хлопців). Більшість вихованців орієнтовані не віддавати, а отримувати в сімейному житті. Відсутність досвіду проживання в сім'ї, або наявність негативного досвіду, змушує дітей-сиріт ідеалізувати своє майбутнє сімейне життя, уявляючи тільки позитивні його сторони, без хвороб, побуту, буденності.

Діти є цінністю в житті кожної людини, особливо для сиріт. У приватній бесіді дівчата та хлопці переконливо доводили, що їх власні діти отримають все чого були позбавлені вони самі (батьківської любові, ласки, уваги, матеріальних цінностей тощо). Переважна більшість старшокласників хочуть мати власних дітей і природно, що частка дівчат при цьому є більшою (відповідно 51% дівчат і 45% хлопців).

Більшість опитаних (56 %) в майбутньому планують мати двох дітей, що забезпечить просте відтворення населення. Однією з причин цього є проживання у великому дитячому колективі, зокрема зі своїми братами та сестрами, який має давню традицію піклування старших учнів про молодших, що сприяє розширенню та зміцненню внутрішніх соціальних зв'язків між вихованцями. Бажання мати одну дитину висловили 17 % хлопців та 20 % дівчат, вказуючи на складний час та відсутність підтримки родичів. Незначний відсоток спостерігається у орієнтації респондентів на бездітність 2 % та багатодітність 3 %. У відкритих відповідях найчастіше вказували кого саме хотіли б мати: „одного хлопчика та одну дівчинку”, „близнюків”, „двох дівчат, але як вийде”. Проте, як показує практика функціонування соціального центру матері та дитини, серед жінок, які мають намір відмовитися від новонародженої дитини, 67 % виховувалися в інтернатному закладі [4, 89].



Отже, специфіка функціонування інтернатного закладу, явища госпіталізму та материнської депривації, відсутність досвіду проживання в родині, або наявність негативного сімейного досвіду обумовлюють підвищену значимість сім'ї серед ціннісних орієнтацій сиріт. Вони орієнтовані на створення сім'ї та народження двох дітей з метою компенсації відсутності родинного тепла та затишку; проте переважна більшість мотивів вступу до шлюбу спрямовані на отримання кохання, безпеки, можливості реалізувати себе в дітях, відчуття домашнього затишку, життєвої опори, і рідко, на усвідомлення та готовності створювати умови для особистісного розвитку коханої людини.

Отримані нами дані є схожими з результатами соціологічного дослідження на тему „Життєві установки дітей, які залишилися без піклування батьків, що виховуються в сирітських закладах”, яке проведено А. Пархимович в березні-квітні 2008 року в формі анкетування та висвітлено у статті „Планы и надежды детей-сирот”. В опитуванні прийняло участь 150 підлітків у віці від 11 до 18 років (45 % хлопців та 55 % дівчат) та 30 дорослих (вихователі сирітських закладів).

За даними, які отримані в ході дослідження, головною життєвою цінністю є щасливе сімейне життя. Так відповіли 59 % опитуваних. Установка на міцну і благополучну сім'ю є у переважній більшості дітей (75 %). Проте дорослі впевнені, що лише деякі з них зможуть створити повноцінну сім'ю, оскільки діти-сироти, не маючи перед очима позитивного прикладу батьківських відносин, не зможуть успішно вирішувати подружні конфлікти. На другому і третьому місці по значимості діти-сироти ставлять успішну професійну діяльність (55 %) і міцне здоров'я (50 %).

Для 47 % підлітків, які залишилися без піклування батьків, важливу роль відіграє досягнення матеріального благополуччя. Відображається на сиротах і специфіка проживання в сирітських закладах – закритість і відособленість. Можливо, тому багато з них вважають головною цінністю в житті повноцінне спілкування з людьми, доброзичливе (43 %). З точки зору автора, підлітки-сироти в пріоритет життєвих цінностей ставлять те, чого були позбавлені в дитинстві. Більшість респондентів не бажають, щоб їх діти повторили їх долю, а бажають бути хорошими і люблячими батьками, котрих у них не було. Четверть опитаних (26 %) вважають важливою життєвою цінністю розвиток своїх здібностей, а деякі (14 %) мають наміри вести в майбутньому активне культурне життя [7, 98-99].

Отже, як показало дослідження проведене А. Пархимович, щасливе сімейне життя є найбільшою життєвою цінністю для дітей-сиріт, які не мали можливості спостерігати за нормальними відносинами в сім'ї. Авторка вважає, що не дивлячись на позитивні ціннісні установки, більшість підлітків навряд чи зможуть успішно реалізувати їх в майбутньому.

У контексті нашої роботи доцільним є звернення до ґрунтовного соціологічного дослідження „Життєвий шлях випускників інтернатних закладів, вихованців дитячих будинків сімейного типу та прийомних сімей” проведеного Українським центром соціальних реформ разом з Українським інститутом соціальних досліджень імені Олександра Яременка. Опитування проводилося з 17 серпня по 13 вересня 2010 року. В опитуванні взяли участь випускники інтернатних закладів – 110 респондентів (54 юнаки та 56 дівчат) віком від 15 до 26 років; випускники сімейних форм опіки: 25 колишніх вихованців прийомних сімей (далі в тексті – ПС) (8 юнаків та 17 дівчат) віком від 16 до 26 років та 32 колишніх вихованців дитячих будинків сімейного типу (далі в тексті – ДБСТ) (20 юнаків та 12 дівчат) віком від 15 до 28 років; 438 учнів випускних класів інтернатних закладів 2010/2011 року навчання, серед яких хлопці становлять 267, дівчата – 171, переважно це учні віком 13-19 років.

Як показали результати дослідження, у більшості учнів випускних класів інтернатних закладів серед життєвих цілей на першому місці (як у хлопців, так і у дівчат) відповідно до рангу важливості стоять навчання і здобуття освіти, а на другому – досягнення професійної кар'єри. Далі для хлопців важливим виявилось „мати свою власну квартиру або будинок” і „стати матеріально незалежним”. У дівчат ці пункти також посідають третє та четверте місця за важливістю, однак у іншій послідовності: для них важливо спочатку стати матеріально незалежними, а вже потім „мати свою власну квартиру або будинок”. На п'ятому місці у представників обох статей – створити власну сім'ю. Після цього дівчата хотіли б мати дітей, а вже потім власний автомобіль. У хлопців навпаки: вони хочуть мати автомобіль, потім дітей. Хоча чоловіча частина респондентів у 91 % випадків заявила, що планує мати дітей у майбутньому. Такі ж плани у 89 % дівчат [1, 85].

Результати вищезазначеного дослідження свідчать, що переважна більшість всіх категорій опитаних зорієнтовані на створення дводітної сім'ї. Жоден респондент не висловив бажання утриматися від народження дитини. Кожен десятий із опитаних уже виховує дітей. Цікаво, діти, які виховувалися у сімейних формах, на 15 % більше орієнтовані на багатодітну родину [1, 103].

Досить інформативним для нас є отримані результати стосовно мрії колишніх вихованців інтернатних закладів та сімейних форм опіки. Так, на питання „Чи маєте Ви мрію” відповіли „так” 95 % колишніх вихованців інтернатних закладів та 91 % колишніх вихованців ПС та ДБСТ, а не мають мрії 5 % колишніх вихованців інтернатних закладів та 9 % колишніх вихованців ПС та ДБСТ. На відкрите запитання „Розкажіть про що Ви мрієте?” було отримано наступні відповіді: мати власне житло (36 % вихованців інтернатних закладів, 16 % вихованців ПС, 21 % вихованців ДБСТ);

створити хорошу сім'ю (30 % вихованців інтернатних закладів, 18 % вихованців ПС, 19 % вихованців ДБСТ); знайти хорошу роботу (21 % вихованців інтернатних закладів, 9 % вихованців ПС, 18 % вихованців ДБСТ); мати власний автомобіль (12 % вихованців інтернатних закладів, 11 % вихованців ПС, 9 % вихованців ДБСТ); закінчити навчання (12 % вихованців інтернатних закладів, 4 % вихованців ПС, 4 % вихованців ДБСТ); жити в іншій країні (5 % вихованців інтернатних закладів, 2 % вихованців ПС, 2 % вихованців ДБСТ); щоб світ змінився на краще (4 % вихованців інтернатних закладів, 2 % вихованців ПС, 0 % вихованців ДБСТ) тощо. Як ми бачимо, дане дослідження теж підтверджує цінність сім'ї для дітей-сиріт незалежно від того виховувалися вони в інтернатному закладі чи в замісних сім'ях.

Е. Ярчевський, вивчаючи проблему соціальних цінностей молоді з числа дітей-сиріт, підкреслює пріоритетність традиційних життєвих цінностей: сім'я, гідний зарібок, вірні друзі, любов. Найменш значимими є орієнтація на успіх, владу і славу [10, 166].

#### **Висновки:**

1. Сучасні тенденції в молодіжному середовищі: поступове поширення ідеї добровільної бездітності, розповсюдження громадянського шлюбу, збільшення позашлюбної народжуваності, високий рівень розлучень, збільшення середнього віку укладання першого шлюбу обумовлені їх ціннісними орієнтаціями.

2. Ціннісні орієнтації – це усвідомлено-мотивований самоідентифікаційний вибір особистістю системи суспільно-визнаних (або невизнаних даним соціумом) життєво пріоритетних для неї суспільних цінностей, зразків, установок, а також раціональних моделей поведінки в реально існуючій (яка постійно змінюється) соціальній дійсності, що дозволяють їй на підґрунті власного життєвого досвіду змоделювати і реалізувати певні поведінкові дії для досягнення тактико-стратегічних особистісних цілей (Н. Чутова).

3. Аналіз соціологічних досліджень дозволяє зазначити, що серед ціннісних орієнтацій дітей-сиріт найбільш значимими є сім'я та щасливе сімейне життя, навчання і здобуття освіти, досягнення професійної кар'єри та матеріального благополуччя, міцне здоров'я. Особливе значення для сиріт набуває орієнтація на створення власної сім'ї та народження переважно двох дітей, незалежно від форми опіки, в якій вони виховувалися. Слід відмітити, що вихованці сімейних форм опіки є краще підготовленими до самостійного життя, ніж вихованці інтернатних закладів, але всі вони мають оптимістичний погляд у майбутнє. В трійку найбільш бажаних мрій сиріт увійшли: мати власне житло, створити хорошу сім'ю, знайти хорошу роботу.

Подальший науковий пошук означеної проблеми потребує вивчення зарубіжного досвіду дослідження ціннісних орієнтацій дітей-сиріт, які виховуються в сімейних формах опіки.

#### **Література**

1. Аналітичний звіт „Життєвий шлях випускників інтернатних закладів, дитячих будинків сімейного типу та прийомних сімей” (за результатами соціологічного опитування) [Текст] / [Балакірева О. М., Чернін І. М., Хмелевська О. М., Ничипоренко С. В. та ін.]. – К., 2010. – 106 с.
2. Балакірева, О. В. Трансформація ціннісних орієнтацій в українському суспільстві / О. В. Балакірева // Український соціум. – 2002. – №1. – С. 21-32.
3. Головатый, Н. Ф. Социология молодежи [Текст] / Николай Федорович Головатый. – К., 1999. – 224 с.
4. Запобігання інституціоналізації дітей раннього віку. Інноваційні технології соціальної роботи з профілактики відмов від новонароджених дітей [Текст]: метод. посіб. / [за заг. ред. І. Д. Звереві, Ж. В. Петрочко]. – К. : Століття, 2008. – 224 с.
5. Молодь в умовах становлення незалежної України (1991-2011 роки) : щорічна доповідь Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України про становище молоді в Україні [Текст] / [редкол. О. В. Бєлишев та ін.]. – К., 2011. – 224 с.
6. Нагорный, Б. Г. Глобализация и ценности личности / Б. Г. Нагорный // Соціологічні дослідження. – 2006. – №6. – С. 5-17.
7. Пархимович, А. А. Планы и надежды детей-сирот / А. А. Пархимович // Мониторинг общественного мнения. – 2008. – №3 (87). – С. 93-102.
8. Соціальна робота: Короткий енциклопедичний словник [Текст]. – К. : ДЦССМ, 2002. – 536 с.
9. Чутова, Н. П. Впливовість мас-медіа на формування ціннісних орієнтацій сучасної української молоді (на прикладі Дніпропетровського регіону): автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. соц. наук : спец. 22.00.04 „Спеціальні та галузеві соціології” / Н. П. Чутова. – Запоріжжя, 2010. – 16 с.
10. Ярчевский, Е. Ю. Формирование социальных ценностей молодежи из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / Е. Ю. Ярчевский // Развитие альтернативных форм жизнеустройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : международный сборник научных статей. Часть II. – Армавир, 2009. – С. 163-168.

УДК 342.9

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ПОТРЕБУЄ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ

Голосніченко І.П.

*доктор юридичних наук, професор,*

*Заслужений юрист України (Національний технічний університет України)*

Досліджено модель системи правового регулювання надання адміністративних послуг та його співвідношення з порядком вирішення індивідуальної адміністративної справи в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. Зроблено висновок про доцільність правового регулювання в окремих законодавчих актах матеріальних та процесуальних відносин правового інституту адміністративних послуг.

Исследовано модель системы правового регулирования предоставления административных услуг и его соотношение с порядком разрешения индивидуальных административных дел в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления. Сделано вывод о целесообразности правового регулирования в отдельных законодательных актах материальных и процессуальных отношений правового института административных услуг.

The system of legal regulation of the providing of administrative services and its relationship with the order of resolving of individual administrative affairs in the executive bodies and local authorities are studied in the article. The conclusion about the need of regulation in some legislative acts of material and procedural relations of the legal institution of administrative services is made.

**Ключові слова:** адміністративна послуга, індивідуальний адміністративний акт, звернення громадян, адміністративні процедури, адміністративний договір.

**Постановка проблеми.** Положення нещодавно прийнятого Закону України «Про адміністративні послуги» потребують коментування для правильного розуміння їх застосування в практичній діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, ще не повно визначено механізм регулювання процедурного забезпечення надання адміністративних послуг, що зобов'язує представників науки адміністративного права виробити відповідні рекомендації для законодавця.

Питання надання адміністративних послуг приватним особам досліджувалися представниками науки адміністративного права, насамперед В.Б. Авер'яновим, О.Ф. Андрійко, І.Б. Коліушком, В.П. Тимощуком та іншими вченими. Однак в указану вище проблему вони не зачіпали.

**Мета та завдання дослідження.** Метою дослідження стало вивчення матеріальних і процесуальних відносин надання адміністративних послуг та порядку вирішення індивідуальних адміністративних справ в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування для визначення моделі системи їх правового регулювання.

**Основний зміст статті.** 6 вересня 2012 року прийнято Закон України № 5203-VI «Про адміністративні послуги». Предметом регулювання цього закону, як зазначається в його першій статті є визначення правових засад реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг. Безумовно такого закону суспільство очікувало досить давно. Крім того, що він допоможе в реалізації прав і свобод громадян та інших приватних осіб, його прийняття вказує також на демократичний розвиток нашої держави, повагу європейських цінностей та врахування їх в вітчизняному законодавстві.

Закон України «Про адміністративні послуги» дав чітке визначення терміну «адміністративна послуга», ввів поняття адміністративного збору, як єдиної плати за її отримання, заборонив делегування надання адміністративних послуг та, у свою чергу, приписав органам влади надавати тільки адміністративні послуги і ніякі інші, цим законом також передбачається створення центрів надання адміністративних послуг з метою забезпечення зручних та доступних умов спілкування громадян із владою, а також можливості подання документів та надання адміністративних послуг в електронній формі [1].

Надання адміністративних послуг здійснювалось органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і до прийняття даного закону. Правове регулювання діяльності органів виконавчої влади цього напряму визначалось в актах Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади. Без прийняття закону уряд розпочав регулювати порядок їх надання, використовуючи при цьому рамковий Закон України від 02.10.1996 «Про звернення громадян». І це, на наш погляд, було зроблено правильно, адже окремим видом адміністративного провадження можна вважати провадження щодо вирішення адміністративних справ за заявами та прийняття індивідуальних адміністративних актів. А надання послуги це завжди вирішення індивідуальної

адміністративної справи в органі публічної адміністрації. Реалізація прав громадян здійснюється шляхом використання ними своєї правоздатності у вирішенні конкретних справ. Право на звернення громадян закріплено в Законі України “Про звернення громадян” стаття перша якого проголошує, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об’єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов’язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. Військовослужбовці, працівники органів внутрішніх справ і державної безпеки мають право подавати звернення, які не стосуються їх службової діяльності. Особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами [2]. Таким чином, серед ряду інших звернень цей Закон називає заяви.

Але для регулювання відносин вирішення індивідуальних адміністративних справ в органах публічної адміністрації чинний нині Закон України “Про звернення громадян” не є достатнім. Він передбачає єдині основи вирішення різних форм звернення і до різних суб’єктів правовідносин. Однак зауваження, скарги, пропозиції, заяви й клопотання різняться як за своїм змістом і призначенням, так і за об’єктивно необхідними процедурами їх вирішення. В Законі даються визначення цих видів звернення причому також без урахування галузей правовідносин. Пропозиція або зауваження (як це вбачається зі ст. 3 Закону України “Про звернення громадян”) – це звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного й громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства. Скарга у відповідності до того ж закону – це звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об’єднань громадян, посадових осіб.

Заява (клопотання) відрізняється від інших видів звернення і полягає у проханні про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством прав та інтересів громадян або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – це письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Заяви громадян щодо вирішення їх індивідуальних адміністративних справ відрізняються від заяв, які передбачає Закон України “Про звернення громадян”, інакше кажучи, це поняття співвідноситься з поняттям, що дається в даному законі, як частина і ціле.

Спочатку треба сказати, що заяви, про які йдеться в Законі України “Про звернення громадян», це такі заяви, які подаються не тільки до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, але і до підприємств, установ, організацій, причому незалежно від форм власності, до засобів масової інформації. Треба зазначити, що загальний підхід до заяв був породжений соціалістичними традиціями. Раніше існували лише дві форми власності, на яких засновувалися підприємства, установи й організації – це державна та колгоспна. Тому подання заяви як до органів влади, так і до адміністрації державних підприємств (власне, також органу державного управління) нічим не могло відрізнитися.

Зміна політичної й соціально-економічної ситуації у державі вплинула і на відносини адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян. Громадяни України та іноземці в нашій країні мають значно більше прав і свобод ніж за часів тоталітарної держави. Але без адміністративно-процесуального забезпечення більшість із цих прав не може бути реалізовано. Зазвичай, як форму звернення для захисту своїх прав громадяни використовують заяви.

Закон України “Про звернення громадян” не може вже задовольнити адміністративно-правове регулювання процесу прийняття, розгляду заяв, прийняття рішень щодо них, так як не тільки поверхнево регулює процесуальні відносини, але і має зовсім інше призначення. Як впливає з преамбули даного Закону, він регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об’єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції щодо поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними й громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Як видно з цього визначення, в ньому пріоритет віддається не інтересам людини й громадянина, а інтересам держави, органів місцевого самоврядування, об'єднанням громадян, підприємствам, установам й організаціям.

Отже організація правового регулювання надання адміністративних послуг в сучасних умовах регламентувалася системно та без врахування систематизації адміністративно-правових відносин за галузями українського права. Як на мене, необхідно було створити відповідну модель, забезпечити спочатку регулювання матеріальних адміністративно-правових відносин та процесуальних відносин цієї галузі права на рівні закону. Крок до законодавчого регулювання матеріальних відносин вже зроблено. Залишилося прийняти Кодекс адміністративних процедур України. Це потрібно було б зробити не дивлячись на те, що деякі процесуальні норми містяться і в Законі України «Про адміністративні послуги» оскільки вони не повно забезпечують процес надання адміністративної послуги. Тільки після цього доцільно було створювати механізм реалізації норм адміністративного права на рівні органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, прийнявши постанови Уряду і акти виконавчих органів влади та органів місцевого самоврядування. В нових суспільних відносинах, які нині склалися в Україні, коли права й свободи громадян є пріоритетними, необхідно створити відповідні адміністративно-процесуальні умови реалізації цих прав і свобод.

Саме тому рішенням Кабінету Міністрів України було створено робочу групу з підготовки проекту Кодексу адміністративних процедур в Україні, яка приступила до виконання цієї роботи ще в 1997 році. Але дотепер цей нормативний акт ще не прийнято, і суспільні відносини регулювання процесу розгляду заяв громадян врегульовані неповно.

Під індивідуальною адміністративною справою в попередніх редакціях проекту Кодексу адміністративних процедур вважаються фактичні обставини, питання життєдіяльності фізичної або юридичної особи, які потребують вирішення з боку органу виконавчої влади або відповідної посадової особи шляхом прийняття індивідуального адміністративного акта [3]. В цьому ж документі дається визначення поняття провадження по індивідуальній адміністративній справі за заявою, де підкреслюється, що це визначений законом порядок здійснення адміністративних процедур, що завершується прийняттям конкретного індивідуального адміністративного рішення та його виконанням.

На жаль, в останній редакції проекту, який на сьогоднішній день названо "Адміністративно-процедурний кодекс України", понятійний апарат цього документа редакційно дещо змінено, але це не змінює суті понять провадження за заявою. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України вже готовий і надісланий до Верховної Ради України.

Однак слід зазначити, що при досить позитивному його враженні на читача, він не позбавлений певних недоліків.

Так преамбула Кодексу визначає, що він спрямований на законодавче забезпечення відповідно до Конституції України позасудового захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб [4]. Ця частина Кодексу повинна визначати його призначення. А призначення його, то є встановлення правил провадження щодо надання адміністративних послуг, вирішення індивідуальних адміністративних справ за заявами та скаргами громадян України, іноземців та юридичних осіб. На нашу думку, підготовлений Центром політико-правових реформ альтернативний проект Адміністративно-процедурного кодексу України більш точно визначає призначення даного Кодексу. В преамбулі цього акта зазначається, що даний нормативний акт "визначає загальні правила процедур розгляду та вирішення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування індивідуальних адміністративних справ фізичних та юридичних осіб щодо реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів та виконання обов'язків" [5].

Думається, правильно в законопроекті наголошується на правилах виконання обов'язків. Адже цей Кодекс повинен регулювати не тільки порядок набуття громадянами та іншими особами прав, але і виконання при цьому обов'язків, які на них покладаються.

В майбутньому, мабуть, виникне проблема надання адміністративних послуг за адміністративним договором з органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування. Тому потрібно було б також передбачити в Адміністративно-процедурному кодексі України порядок закріплення результатів домовленостей між сторонами. На наш погляд, для вирішення нормотворчої проблеми Україна могла б запозичити досвід Федеративної Республіки Німеччина, де Законом про адміністративну процедуру в редакції від 21 вересня 1998 р. передбачається можливість застосування замість прийняття адміністративного акта укладання публічно-правового договору. Параграфи 54-62 цього правового акта саме і присвячені порядку застосування цієї форми державного управління [6]. § 55 даного Закону проголошує, що завдяки публічно-правовому договору через взаємні поступки можуть бути усунені спірні питання за допомогою мирової угоди. У відповідності з таким договором орган виконавчої влади вчиняє відповідні дії й очікує на адекватну поведінку з боку приватної особи.

Думається, що в нашому, тепер соціальному, суспільстві вже настав час цивілізовано вирішувати питання задоволення прав і свобод людини й громадянина при конфлікті інтересів на основі укладання адміністративних договорів.

Адміністративний договір відрізняється від цивільно-правового договору, оскільки має інші відносини, які регулюються нормами цього правового документу. Цивільне право регулює на засадах юридичної рівності відносини власності в її різноманітних формах, товарно-грошові відносини і деякі особисті немайнові відносини за участю громадян, організацій та інших соціальних утворень з метою більш повного задоволення матеріальних і духовних потреб громадян [7].

В той же час адміністративне право серед інших відносин регулює організаційні відносини, відносини надання управлінських послуг, які стосуються забезпечення інтересів громадян, створення умов для реалізації ними своїх обов'язків [8].

Таким чином, в адміністративно-правовому договорі обумовлюються дії сторін, глибина втручання органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування в право громадянина і які заходи, що компенсують шкоду, яка завдається цими органами, останні зобов'язані провести. Якщо в цивільному праві, як правило, шкода відшкодовується у грошовому вигляді, то в адміністративному – вона може компенсуватися за рахунок дій, що передбачаються в адміністративному договорі, органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування. Як правило, це дії управлінські. Наприклад, дією, що компенсує шкоду, органу місцевого самоврядування щодо знесення приватного будинку може бути надання квартири в наймання із комунального житлового фонду в місці, яке вкаже в договорі особа, у власності якої перебував будинок. Знесення гаража може компенсуватися наданням права на будівництво нового гаража в місці, зручному для власника, тощо.

---

#### **Література**

1. Про адміністративні послуги: Закон України № 5203-VI від 6 вересня 2012 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
2. Про звернення громадян: Закон України № 393/96 – ВР від 2.10 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
3. Проект Кодексу адміністративних процедур України, підготовлений робочою групою Кабінету Міністрів України під керівництвом С.Станік.
4. Адміністративно-процедурний кодекс України (проект станом на 4 жовтня 2001 р.).
5. Пропозиції Центру політико-правових реформ. Адміністративно-процедурний кодекс України // Матеріали семінару “Стан та перспективи розвитку адміністративного права: законодавство, наука, освіта”. Львів. 1–13 жовтня 2001 р.
6. Про адміністративну процедуру: Закон ФРН // Матеріали в галузі адміністративно-процесуального права, адміністративно-процедурного права, права про виконання адміністративних актів, підготовлених в рамках співробітництва в галузі реформи адміністративного права. – 1994–2001.
7. Цивільне право. Навчальний посібник. – К., 1995. – С. 11. Цивільне право України: Підручник: У 2-х кн. / Ц58 Д.В. Боброва, О.В. Дзера, А.С. Довгерт та ін.; За ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнецової. — К.: Юрінком Інтер, 1999. - 864 с.
8. Голосніченко І.П. Оновлення змісту адміністративного права України в умовах демократичних перетворень та його значення для підготовки правознавців в вузах України / Голосніченко І.П. // Адміністративне право: сучасний стан і напрямки реформування. Перша національна науково-теоретична конференція. Яремче. 18–21 червня 1998 р. – С. 11

## ПОНЯТТЯ МЕТОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЇХ РІЗНОВИД

**Золотарьова Н.І.**

*професор кафедри адміністративної діяльності*

*Національної академії внутрішніх справ*

*кандидат юридичних наук, доцент*

Досліджено поняття методів адміністративної діяльності правоохоронних органів у сфері екологічної безпеки та їх різновид. Розмежовані засоби і способи такої діяльності, варіантність застосування переконання і примусу.

Исследовано понятие методов административной деятельности правоохранительных органов в сфере экологической безопасности, их разновидности. Разграничены средства и способы такой деятельности, вариантность применения убеждения и принуждения.

The concept of methods of administrative activity of the law enforcement authorities in the field of the environmental safety and their kinds are studied in the article. The ways and means of such activity, the variability of persuasion and coercion use are delimited.

**Ключові слова:** метод адміністративної діяльності, сфера екологічної безпеки, переконання, примус, природа..

---

**Постановка проблеми.** Сучасний стан екологічної безпеки в Україні є недостатнім для безпечної життєдіяльності людини та суспільства у цілому. Для його стабілізації необхідно активізувати усі наявні правоохоронні засоби і способи впливу на поведінку суб'єктів природоохоронних відносин. Понятійно-категоріальний апарат, що застосовується законодавцем в нормах, спрямованих на забезпечення екобезпеки та в правових актах органів виконавчої влади є недосконалим та іноді не зовсім точним. Є неточності і у формулюваннях поняття адміністративної діяльності в юридичній літературі. Отже наукові розробки щодо визначення змісту та різновидів методів адміністративної діяльності правоохоронних органів у сфері екологічної безпеки є доцільними.

Останні дослідження методів адміністративної діяльності обмежуються в основному роботами, що присвячені їх визначенню в діяльності одного з правоохоронних органів – органів внутрішніх справ. Крім того, в адміністративно-правовій літературі приділяється увага методам державного управління.

**Мета і завдання дослідження.** Метою статті є дослідження поняття методів адміністративної діяльності правоохоронних органів у сфері екологічної безпеки, їх різновидів та варіантності співвідношення.

Сфера охорони права значно ширша за сферу боротьби зі злочинністю або порушеннями громадського порядку. Право повинно охоронятися не тільки від явно недопустимих актів порушення законів або антигромадських явищ. Не меншою мірою недопустимими є також будь-які інші прояви порушення права особливо в сфері екологічної безпеки, спроби недозволено обмежувати, ущемляти або принижувати будь-які права і законні інтереси. Всі ці порушення повинні припинятися не менш рішуче, ніж злочин або порушення порядку в громадських місцях, а їх негативні наслідки – усуватися або виправлятися [1, 7]. Адміністративна діяльність правоохоронних органів здійснюється з допомогою відповідних методів. Дослідження методів адміністративної діяльності здійснювалось в основному в рамках спеціальної частини адміністративного права, а з восьмидесятих років минулого століття в межах правового інституту «адміністративна діяльність органів внутрішніх справ». В юридичній науці незалежної держави України вперше дослідив методи адміністративної діяльності професор І.П. Голосніченко, який в адміністративно-правовому аспекті під методами адміністративної діяльності органів внутрішніх справ розуміються способи цілеспрямованого впливу на поведінку громадян, а також діяльність підприємств і організацій в інтересах забезпечення громадського порядку [2, 110]. Однак в літературних джерелах ми спостерігаємо й інші погляди на метод управління у цілому і адміністративної діяльності зокрема. Б.М. Габрічідзе, наприклад, підкреслює, що «методи державного управління – це зазвичай способи або засоби досягнення поставлених цілей, вирішення виникаючих завдань» [3, 244]. Такої ж думки притримується і М.В. Пучкова. Крім того вона вважає засоби загальним відносно способів і прийомів. «У вузькому розумінні, – пише вона, – під методами управління зазвичай розуміють правові засоби (способи, прийоми)» [4, 388]. Як вважає А.Т. Комзюк, «методами адміністративної діяльності міліції є передбачені адміністративно-правовими нормами різноманітні засоби, прийоми і способи, за допомогою яких міліція здійснює вплив на суспільні відносини з метою реалізації своїх правоохоронних завдань і функцій цілого [5, 30]. З цими визначенням можна погодитися лише частково. Засоби адміністративної діяльності не є її методами. Як зазначає С.С. Алексєєв «Засоби