

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ  
ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
Асоціація докторів наук з державного управління

# **ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ: теорія та практика**

**збірник наукових праць  
Випуск 2(14)**

Харків  
Видавництво “ДокНаукДержУпр”  
2013

УДК (351+342+321+316) (062.552)''540\*3''

ББК 67

П 88

*Рекомендовано до друку Вченою Радою Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, протокол № 13/176-5 від 23 квітня 2013 р*

Постановою президії ВАК України від 30 березня 2011 р. № 1-05/3 «Про внесення періодичних друкованих наукових фахових видань до нового переліку наукових фахових видань України» збірник наукових праць «Публічне управління: теорія та практика» включений до Переліку наукових фахових видань України в галузі науки «Державне управління»

### **Редакційна колегія:**

**Василь Мартиненко**, д.держ.упр., проф. –  
головний редактор;

**Олександр Радченко**, д.держ.упр., проф. –  
науковий редактор;

**Юрій Куц**, д.держ.упр., проф. – заступник  
головного редактора;

**Костянтин Козлов**, к.держ.упр., доц. –  
відповідальний секретар;

**Володимир Бабаєв**, д.держ.упр., проф.;

**Валерій Бакуменко**, д.держ.упр., проф.;

**Наталія Гончарук**, д.держ.упр., доц.;

**Андрій Дегтяр**, д.держ.упр., проф.;

**Ніна Діденко**, д.держ.упр., доц.;

**Олена Долгальова**, д.держ.упр., проф.;

**Дмитро Карамішев**, д.держ.упр., доц.;

**Олексій Крюков**, д.держ.упр., проф.;

**Микола Латинін**, д.держ.упр., проф.;

**Наталія Липовська**, д.держ.упр., доц.;

**Валентина Мамонова**, д.держ.упр., проф.;

**Олександр Мельников**, д.держ.упр., проф.;

**Тетяна Пахомова**, д.держ.упр., проф.;

**Сергій Сergyо́гін**, д.держ.упр., проф.;

**Світлана Хаджирадєва**, д.держ.упр., проф.;

**Юрій Шаров**, д.держ.упр., проф.

**Едуард Афонін**, д.соц.н., проф.;

**Олена Донченко**, д.соц.н., проф.;

**Марія Пірен**, д.соц.н., проф.;

**Анатолій Ручка**, д.соц.н., проф.;

**Юрій Сурмін**, д.соц.н., проф.;

**Лариса Хижняк**, д.соц.н., проф.;

**Микола Головатий**, д.політ.н., проф.;

**Валентина Гошовська**, д.політ.н., проф.;

**Олександр Соснін**, д.політ.н., проф.;

**Сергій Телешун**, д.політ.н., проф.;

**Юрій Шайгородський**, д.політ.н.;

**Леонід Шкляр**, д.політ.н., проф.

**Олег Амосов**, д. е. н., проф.;

**Бадирхан Дадашев**, д. е. н., доц.;

**Вячеслав Дорофієнко**, д. е. н., проф.;

**Олександр Поважний**, д. е. н., проф.;

**Світлана Черемісіна**, д. е. н., доц.;

**Олександр Горелік**, проф. (США).

**П 88 Публічне управління : теорія та практика** : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр». – Випуск 2(14). – Травень, 2013. – 208 с.

Збірник наукових праць присвячено аналізу актуальних проблем теорії і практики державного управління, публічної політики та суспільних відносин, взаємодії держави та громадянського суспільства. Статті авторів збірника розкривають різноманітні аспекти формування й реалізації державної політики, державного регулювання ринкових відносин й взаємодії органів публічної влади та інститутів суспільства.

Для науковців, державних службовців, політиків, викладачів, слухачів і студентів, які цікавляться проблемами публічного управління та суспільної політики.

УДК (351+342+321+316) (062.552)''540\*3'';

ББК 67

© Асоціація докторів наук з державного управління, 2013

NATIONAL ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION  
THE PRESIDENT OF UKRAINE  
KHARKIV REGIONAL INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION  
ASSOCIATION OF DOCTORS OF SCIENCES ON PUBLIC ADMINISTRATION

# **PUBLIC MANAGEMENT: theory and practice**

**Issue 2(14)**

Kharkiv  
Publishing House «DokNaukDerhzUpr»  
2013

UDC (351+342+321+316) (062.552)''540\*3''

BBK 67

P 88

*Issue approved by the Academic Council of the Kharkiv Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration, the President of Ukraine, the minutes № 13/176-5, April 23, 2013.*

*Collection of Scientific Works "Public Management: theory and practice" was included to the list of Ukrainian specialized scientific editions in Public Administration by the Resolution "About including the periodical printing scientific specialized editions to the new list of scientific specialized issues" of the Presidium of High Attestation Commission, Resolution № 1-05/3, March 30, 2011*

### **Editorial Board:**

**Vasyl Martynenko**, D.Publ.Adm., Prof.

- Editor-in-Chief;

**Oleksandr Radchenko**, D.Publ.Adm., Prof.

- Editor-in-Science;

**Yurii Kuts**, D.Publ.Adm., Prof.

- Deputy Editor-in-Chief;

**Konstantin Kozlov**, PhD.Publ.Adm., Ass.Prof.

- Executive Secr.;

**Volodymyr Babaev**, D.Publ.Adm., Prof.;

**Valerii Bakumenko**, D.Publ.Adm., Prof.;

**Nataliya Goncharuk**, D.Publ.Adm., Ass.Prof.;

**Andrii Degtyar**, D.Publ.Adm., Prof.;

**Nina Didenko**, D.Publ.Adm., Ass. Prof.;

**Olena Dolgal'ova**, D.Publ.Adm., Prof.;

**Dmytro Karamyshev**, D.Publ.Adm., Ass.Prof.

**Oleksii Kryukov**, D.Publ.Adm., Prof.;

**Mykola Latynin**, D.Publ.Adm., Prof.;

**Nataliya Lypovs'ka**, D.Publ.Adm., Ass.Prof.;

**Valentyna Mamonova**, D.Publ.Adm., Prof.;

**Oleksandr Mel'nykov**, D.Publ.Adm., Prof.;

**Tatiana Pahomova**, D.Publ.Adm., Prof.;

**Sergii Ser'ogin**, D.Publ.Adm., Prof.;

**Svitlana Khadzhyradeva**, D.Publ.Adm., Prof.;

**Yurii Sharov**, D.Publ.Adm., Prof.

**Eduard Afonin**, D.Soc.Sci., Prof.;

**Oleenn Donchenko**, D.Soc.Sci., Prof.;

**Larisa Khyzhnyak**, D.Soc.Sci., Prof.;

**Mariya Piren**, D.Soc.Sci., Prof.;

**Anatoliy Ruchka**, D.Soc.Sci., Prof.;

**Yurii Surmin**, D.Soc.Sci., Prof.;

**Mykola Golovatyi**, D.Pol.Sci., Prof.;

**Valentyna Goshovs'ka**, D.Pol.Sci., Prof.;

**Oleksandr Sosnin**, D.Pol.Sci., Prof.;

**Sergii Teleshun**, D.Pol.Sci., Prof.;

**Yurii Shaigorods'kyi**, D.Pol.Sci.;

**Leonid Shklyar**, D.Pol.Sci., Prof.

**Oleg Amosov**, D.E.Sci., Prof.;

**Badurkhan Dadashev**, D.E.Sci., Prof.;

**Vyacheslav Dorofienko**, D.E.Sci., Prof.;

**Alexander Povazhnyj**, D.E.Sci., Prof.;

**Svetlana Cheremisina**, D.E.Sci., Prof.;

**Alexander Gorelik**, PhD, Prof. (USA/

**P 88 Public management : theory and practice** : the collection of scientific works of the Association of Doctors of Sciences on Public Administration. – Kh. : Publ. House "DokNaukDerzhUpr», – Issue. 2(14). – May 2013. – 208 pp.

Collection of scientific works is devoted to the analysis of the actual problems of theory and practice of public governance, public policy, social relations and interaction between the state and civil society. Articles of the collection's authors disclose different aspects of forming and realization the public policy, the state regulation of market relations and interaction between public authorities and society institutes.

For scientists, civil servants, politicians, teachers, students, competitors for master's degree and for all who are interested in the problems of public administration and public policy.

UDC (351+342+321+316) (062.552)''540\*3'';

BBK 67

© Association of Doctors of Sciences on Public Administration, 2013

*Олег ПОЛОВЦЕВ, Світлана ЛУЦЕНКО*

## ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ УКРАЇНСЬКИХ РЕАЛІЙ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ



**ПОЛОВЦЕВ  
Олег**

**Валентинович,**

доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету, м. Херсон.

**Анотація:** стаття присвячена дослідженням в сфері законодавчого регулювання інформаційного суспільства, в ній проаналізовано нормативно – правові акти ЄС та України, визначено проблеми відповідності українського законодавства до європейського.

**Ключові слова:** інформація, інформаційне суспільство, інформаційне законодавство.

**УДК 35.077.6**

**Постановка проблеми.** Одним з важливих напрямків інформаційної політики України на сучасному етапі є формування законодавчої бази, яка б відповідала європейським стандартам, національним інтересам та потребам суспільства. Національне законодавство – це сукупність нормативних актів (законів та підзаконних правових документів – наказів, інструкцій, положень, статутів тощо), які регулюють інформаційні відносини в Україні.

Правовідносини, що встановлюють права і обов'язки учасників інформаційного обміну, визначають право компетентних органів публічної влади вирішувати конфлікти, при необхідності застосувати санкції. До середини ХХ століття ця проблема вирішувалася переважно національним правом і частково міжнародним правом. Нині правовий простір зорієнтований на застосування норм міжнародного права, права міжнародних організацій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій:** Питанням інформаційного забезпечення в системі державного управління присвячені розробки В. Брижка, О. Бухтатого, М. Дітковської, І. Клименка, О. Крюкова, К. Линьова, О. Орлова, В. Гавриловський, Р. Калюжний, П. Мельник, Ю. Яцишин приділяють увагу проблемам формування законодавства у сфері інформатизації органів державної влади України.

**Мета статті.** У даній статті поставлено завдання – проаналізувати законодавчу базу та механізми інформаційного забезпечення органів влади.

### **Виклад основного матеріалу.**

Метою інформаційного законодавства є реалізація державної політики інформаційного забезпечення. Законодавчу базу в сфері інформаційного забезпечення складають закони України “Про інформацію”, “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”, “Про телебачення та радіомовлення”, “Про Національну програму інформатизації”, постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах”, “Про заходи щодо розвитку національної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні” № 928/2000 від 31 липня 2000 р. та ін.

В Програмі діяльності Кабінету Міністрів України є окремий підрозділ “Розбудова інформаційного суспільства”, в якому серед пріоритетних напрямів визначено: впровадження в усіх органах виконавчої влади систем електронного документообігу та цифрового підпису, створення умов для інтеграції інформаційних ресурсів державних органів усіх рівнів; забезпечення відкритості інформації та збільшення різноманітності та кількості послуг, що надаються населенню та суб'єктам господарювання державними органами з використанням електронних засобів та Інтернету; підвищення ефективності формування та виконання Національної програми інформатизації; розроблення проекту Державної цільової програми впровадження в органах державної влади програмного забезпечення з відкритим кодом; створення нової та вдосконалення чинної норма-



**ЛУЦЕНКО  
Світлана  
Миколаївна,**

кандидат наук з державного управління, проректор з наукової роботи Сумського обласного інституту післядипломної педагогічної освіти, м. Суми.

**Анотація:**

стаття присвячена дослідженням в сфері законодавчого регулювання інформаційного суспільства, в ній проаналізовано нормативно – правові акти ЄС та України, визначено проблеми відповідності українського законодавства до європейського.

**Ключові слова:** інформація, інформаційне суспільство, інформаційне законодавство.

**УДК 35.077.6**

тивно-правової бази у сфері інформатизації; гармонізація із стандартами ЄС стандартів на ІТ-продукцію та ІТ-послуги[1]. В проекті стратегічного документу “Україна 2020: Стратегія національної модернізації”, розробленого Мінекономіки за участю інших центральних органів виконавчої влади та Державною установою “Інститут економіки та прогнозування Національної академії наук України” також передбачено окремий підрозділ з вищевказаних питань [3].

Один з головних напрямків розвитку інформаційного суспільства в Україні є розвиток національних електронних інформаційних ресурсів. В 2010 року в усіх органах виконавчої влади має бути запроваджено електронний документообіг (ЕДО) з використанням електронного цифрового підпису (ЕЦП). Однак, на сьогодні існує проблема впровадження електронного уряду на всіх рівнях державного й місцевого самоврядування в Україні, яка обговорюється не один рік.

До основних нормативно-правових актів інформатизації електронного урядування відносяться: Указ Президента України від 31 липня 2000 р. № 928 “Про заходи по розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпеченню широкого доступу до цієї мережі в Україні”, Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 “Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади”, Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 208 “Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи Електронний Уряд”, Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2004 р. №253 “Про затвердження порядку легалізації комп’ютерних програм в органах виконавчої влади”, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 травня 2003 р. № 259-р “Про затвердження концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів”, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2006 № 552-р “Про затвердження переліку завдань (проектів) національної програми інформатизації, їх державних замовників та обсягів фінансування”, Наказ Державного комітету зв’язку та інформатизації України від 15.08.2003 №149 “Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи Електронний Уряд”. Початком для побудови електронного уряду України став єдиний веб-портал органів виконавчої влади [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua). Портал об’єднав і нові, і вже існуючі в Інтернеті державні сервіси, а також інформацію органів влади.

Є також значна кількість інших нормативних документів, що стосуються сфери інформаційного законодавства: Кодекси України, Закони України: “Про державну таємницю”, “Про підприємництво”, “Про наукову і науково-технічну діяльність”, “Про наукову і науково-технічну експертизу”, “Про основи національної безпеки України”, “Про Національну систему конфіденційного зв’язку” та десятки підзаконних нормативних актів практично всіх державних установ.

Як бачимо, на сьогодні в нашій державі існує досить велика кількість нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері інформаційно – комунікаційних технологій. Однак, у питанні регулювання суспільних інформаційних відносин в Україні існує низка проблем, які потребують вирішення. Усі закони та підзаконні акти, що регулюють суспільні відносини, об’єктом яких є інформація,

приймались у різні часи без узгодження понятійного апарату, тому вони мають низку термінів, які не відповідають сучасним вимогам, а отже, тлумачаться неоднозначно учасниками суспільних інформаційних відносин. Деякі категорії взагалі не мають чіткого визначення свого змісту, що призводить до їх неоднозначного застосування на практиці. Тому значна частина нормативних актів потребує внесення змін та доповнень. Крім того, чинне законодавство України, не відповідає сучасному світовому рівню інформаційних технологій.

Перш за все звернемо увагу на визначення в законодавстві поняття “інформація”:

Табл. 1.

Порівняння поняття “інформація” в законодавчих актах України [4]

Законодавчий акт	Визначення поняття “інформація”
Закон України «Про інформацію», (ст. 1)	Інформація – документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому середовищі
Цивільний кодекс України, (ч. 1 ст. 200)	Інформацією є документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що мали або мають місце у суспільстві, державі та навколишньому середовищі
Закон України «Про телекомунікації»,(ст 1)	Інформація - відомості, подані у вигляді сигналів, знаків, звуків, рухомих або нерухомих зображень чи в інший спосіб.
Закон України «Про захист економічної конкуренції», (ст. 1)	Інформація – відомості в будь-якій формі й вигляді та збережені на будь-яких носіях (у тому числі листування, книги, помітки, ілюстрації (карти, діаграми, органіграми, малюнки, схеми тощо), фотографії, голограми, кіно-, відео-, мікрофільми, звукові записи, бази даних комп’ютерних систем або повне чи часткове відтворення їх елементів), пояснення осіб та будь-які інші публічно оголошені чи документовані відомості.
Закон України «Про захист інформації в автоматизованих системах», (ст. 1)	Інформація в автоматизованих системах – сукупність усіх даних і програм, які використовуються в автоматизованих системах незалежно від засобу їх фізичного та логічного представлення.
ДСТУ 2874-94	Інформація (для процесу оброблення даних) – будь-які знання про предмети, факти, поняття т.ін. проблемної сфери, якими обмінюються користувачі системи оброблення даних.
ДСТУ 2226-93	Інформація – відомості про об’єкти, процеси та явища.

Як бачимо, чіткого тлумачення вказаного поняття в законодавстві не існує. Наведені визначення містять як загальні характеристики цього поняття, так і перерахування окремих ознак, зокрема, форму подачі інформації та види носіїв інформації.

Законом України “Про інформацію” встановлено, що основними галузями інформації є: політична, економічна, духовна, науково-технічна, соціальна, екологічна, міжнародна (ст. 17), а основними видами інформації є: статистична інформація, адміністративна інформація (дані), масова інформація, інформація про діяльність державних органів влади та органів місцевого і регіонального самоврядування, правова інформація, інформація про особу, інформація довідково-енциклопедичного характеру, соціологічна інформація (ст. 18).

Важливими для вивчення питання інформаційного забезпечення в органах публічної влади є поняття “статистична інформація” та “адміністративна інформація”. Закон дає практично схожі визначення цих понять (статті 19, 19-1 Закону України “Про

інформацію”). Адміністративна інформація розуміється як “офіційні документовані дані”, а статистична інформація як “документована державна інформація”. У зв’язку з цим постає питання, що слід розуміти під “документованою державною інформацією” та поняттям “документовані дані”. Чи слід розуміти під цими поняттями інформацію зібрану державними органами, що належить державі на праві власності. Мабуть, що при розробці Закону за основу розмежування понять брали спосіб їх створення (одержання, використання, зберігання) та поширення. Тому адміністративна інформація відрізняється від статистичної лише суб’єктами, які її збирають, використовують та зберігають.

В інформаційному суспільстві інформація поширюється за допомогою комп’ютерів, тому в законодавстві України використовуються такі поняття, як “комп’ютерна інформація” та “інформація в автоматизованих системах”. Однак Закон України “Про інформацію” такого виду інформації як “комп’ютерна інформація” не передбачає.

Закон України “Про інформацію” поділяє інформацію за режимом доступу на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом (ст. 28). Інформація з обмеженим доступом поділяється на конфіденційну та таємну (ст. 30). Спробуємо встановити різницю між ними:

Табл. 2.

Поділ інформації за режимом доступу в законодавчих актах України

Поняття	Визначення поняття в законодавчих актах
Відкрита інформація	Зі статті 29 Закону України “Про інформацію” (Доступ до відкритої інформації) можна зробити висновок, що це інформація, обмеження права на одержання якої забороняється законом.
Інформація з обмеженим доступом	Зі статті 29 Закону України “Про інформацію” можна зробити висновок, що це є інформація, право доступу до якої обмежено. Державний стандарт України ДСТУ 3396.2-97 (Захист інформації. Технічний захист інформації) трактує, як (limited access information) інформацію, право доступу до якої обмежено встановленими правовими нормами і (чи) правилами.
Таємна інформація	Закон України “Про інформацію” (ч. 7 ст.30) визначає, що до таємної інформації належить інформація, що містить відомості, які становлять державну та іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і державі. Державний стандарт України ДСТУ 3396.2-97 (Захист інформації. Технічний захист інформації) трактує, як (en secret information ru) інформацію з обмеженим доступом, яка містить відомості, що становлять державну або іншу передбачену законом таємницю.
Конфіденційна інформація	Закон України “Про інформацію” (ч.2 ст.30) визначає, що конфіденційна інформація - це відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов. Стосовно інформації, що є власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, з метою її збереження може бути відповідно до закону встановлено обмежений доступ - надано статус конфіденційної. Державний стандарт України ДСТУ 3396.2-97 (Захист інформації. Технічний захист інформації) трактує, як (en confidential information ru) інформацію з обмеженим доступом, якою володіють, користуються чи розпоряджаються окремі фізичні чи юридичні особи або держава і порядок доступу до якої встановлюється ними



Тобто, як видно з наведених визначень, інформація визнається конфіденційною тому, що вона перебуває у виключному володінні, користуванні чи розпорядженні фізичної чи юридичної особи або держави.

Частина 4 статті 30 встановлює обмеження – визначає, яка інформація не може бути віднесена до категорії “конфіденційна інформація”.

Закон надає право власнику такої інформації самостійно визначати режим доступу до неї (частина 5 ст. 30 Закону України “Про інформацію”):

– це інформація професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого характеру;

– інформація одержана на власні кошти або є предметом професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого інтересу особи;

– інформація не порушує встановленої законом таємниці.

Закон України “Про інформацію” називає державу поряд з фізичними або юридичними особами власником інформації у зв’язку з правами придбання власності.

Звернемо увагу на те, що в європейському праві не існує підходу до інформації як до державної власності. У країнах Європи інформацією, яка знаходиться у розпорядженні держави, є:

– інформація/дані про особу (особисті/персональні відомості/дані) і особисті стосунки;

– захищені відомості економічного (господарського) характеру;

– забезпечення функціонування виконавчої і судової влади;

– державна таємниця.

Для визначення порядку використання інформації найважливішим є визначення правил організації доступу до неї. Державний стандарт України ДСТУ 3396.2-97 дає таке визначення: “доступ до інформації (access to information) – можливість одержання, оброблення інформації, її блокування та (чи) порушення цілісності”.

Стаття 6 Закону України “Про захист інформації в автоматизованих системах” визначає доступ до інформації так: “Доступ до інформації, яка зберігається, обробляється і передається в АС, здійснюється лише згідно з правилами розмежування доступу, встановленими власником інформації чи уповноваженою ним особою. Без дозволу власника доступ до інформації, яка обробляється в АС, здійснюється лише у випадках, передбачених чинним законодавством”. При цьому в Законі не дано визначення терміну “доступ”, а тільки визначено термін “обробка” інформації.

Законодавством передбачено, що правоохоронні органи мають право: отримати примусовим шляхом інформацію з автоматизованої системи, яка її обробляла, аж до вилучення засобів обробки інформації, при необхідності, та застосувати засоби перехоплення інформації в каналах зв’язку за рішенням суду. При отриманні інформації згідно з п.1 даного закону власнику інформації доводиться до відома: яка потрібна інформація, для яких цілей, ким це санкціоновано, у відповідності до яких норм (карна справа, рішення суду та інші випадки, визначені законодавством).

Як наприклад, це подано в ст.62 Закону України “Про банки і банківську діяльність”, де чітко виписані правила та рамки надання інформації, при яких дозволу власника на надання інформації не вимагається. Такий підхід відповідає вимогам, що формулюються щодо примусового надання особистої інформації Європейським Союзом. Застосування засобів перехоплення, згідно Європейських вимог, вимагає обов’язкового подальшого повідомлення власника інформації про факт негласного “прослуховування” [5].

В 2003 році Верховна Рада України прийняла два важливі закони у сфері організації і функціонуванні електронного документообігу – це Закон України “Про електронні документи і електронний документообіг” [6] та Закон України “Про електронний цифровий підпис” [7]. Законами встановлюються основні організаційно-правові засади електронного документообігу, використання електронних документів, визначається правовий статус електронного цифрового підпису та регулюються відносини, що ви-

никають при використанні електронного цифрового підпису. Мета законів полягає у наданні електронним документам юридичної сили рівної паперовим. При цьому електронний цифровий підпис є тим інструментом, що дозволяє створити правові основи для електронного документообігу (в тому числі в мережі Інтернет), укласти угоди та ін. У Законі [6] вказується, що електронний цифровий підпис – це вид електронного підпису, отриманого у результаті криптографічного перетворення набору електронних даних, який додається до цього набору або логічно з ним поєднується і дає змогу підтвердити його цілісність та ідентифікувати підписувача. Електронний цифровий підпис накладається за допомогою особистого ключа та перевіряється за допомогою відкритого ключа [7, с.79].

Звернемось до Закону України “Про електронний цифровий підпис” та порівняємо його з законодавством ЄС (Директива 1999/93/ЄС та Рішення Комісії 2000/709/ЄС). Цей закон (разом із Законом України “Про електронний цифровий підпис”) розроблявся біля 3 років, коли вже існували і Модельний закон ООН (2001 р.) про електронні підписи і законодавчі акти ЄС, які повинні були бути враховані [7].

Розходження починаються із визначення самого предмету електронного підпису – вони зовсім різні. Розходження пов’язані з призначенням підпису: в Законі України – це ідентифікація автора; в Директиві ЄС – посвідчення достовірності даних (автентифікація), що включає і ідентифікацію автора, і достовірність/цілісність самих підписаних даних (їх незмінність після накладення підпису). Таким чином, електронний підпис в Україні є більш “слабким”, ніж в ЄС.

Таким чином, поняття “електронний підпис” Закону України та в ЄС не співпадають та різні за суттю. Визначення в Законі України звучує поняття, прийняте в Директиві ЄС. Поняття “вдосконалений електронний підпис” в Законі України відсутній, хоча саме такий електронний підпис може визнаватись еквівалентом власноручного підпису. Поняття “безпечний механізм створення підпису” Директиви ЄС не відповідає терміну “надійний засіб електронного цифрового підпису” Закону України. Поняття “посилений сертифікат” не відповідає терміну “кваліфікований сертифікат”. Відповідно до Закону України посилений сертифікат ключа може бути створений тільки акредитованим в Україні центром сертифікації. В термінах Директиви ЄС немає поняття посиленого сертифікату ключа, навпаки, Директива ЄС вимагає добровільності акредитації.

У результаті впровадження інформаційних технологій в органи публічної влади очікується підвищення достовірності та оперативності інформації, прозорості виконання рішень, високий рівень контролю за їх здійсненням, зростання довіри суспільства до діяльності органів влади; забезпечення взаємодії громадян і органів державної влади, забезпечення індивідуальних інформаційних потреб громадян України [8].

За допомогою впровадження електронного цифрового підпису створюються правові основи для електронного документообігу, виникає можливість впровадження електронних цінних паперів, укладення угод, створення платіжних систем тощо. Впровадження електронного документообігу дозволить спростити та прискорити обмін документами, що вплине на конкурентоспроможність вітчизняної економіки, а також прискорить оформлення експортно-імпортних операцій.

Значущим документом стала Постанова Кабінету Міністрів України “Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади”. Постанова визначає, що оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади здійснюється з метою підвищення ефективності та прозорості діяльності цих органів шляхом впровадження та використання сучасних інформаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг громадськості, забезпечення її впливу на процеси, що відбуваються у державі. Оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади здійснюється шляхом:

– розміщення і періодичного оновлення міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інформації відповідно до вимог цього Порядку на власних веб-сайтах;

– створення єдиного веб-порталу Кабінету Міністрів України, призначеного для інтеграції веб-сайтів органів виконавчої влади та розміщення інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян.

Порядком також передбачено, яка інформація повинна бути розміщена на веб-сайті органу виконавчої влади (для міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, а також для Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації). До такої інформації, відповідно до порядку, відноситься: найменування органу; основні завдання та нормативно-правові засади діяльності; структура та керівництво органу; основні функції структурних підрозділів; зразки документів та інших матеріалів, необхідних для звернення громадян до органу; місцезнаходження апарату (органу); розпорядок роботи органу та час прийому керівництва; відомості про наявні вакансії; державні інформаційні ресурси з питань, що належать до компетенції органу та ін [9].

У свою чергу, порядком передбачено, що Рада міністрів Автономної республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації зобов'язані додатково розміщувати інформацію про районні держадміністрації, а також інформацію про територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Також вказується, що на веб-сайті може розміщуватися інша інформація, яку керівництво органу виконавчої влади вважає за доцільне оприлюднити. На сьогодні значну кількість положень цієї Постанови вже реалізовано.

Серед нормативно-правових актів, які стосуються проблематики запровадження в Україні системи електронного урядування, 24 лютого 2002 року було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи Електронний уряд”.

Відповідно до Постанови передбачається створити належні нормативно-правові засади функціонування системи електронного уряду, забезпечити умови для більш швидкого та доступного надання інформаційних послуг громадянам та юридичним особам шляхом використання електронної інформаційної системи електронний уряд, яка забезпечує взаємодію органів виконавчої влади між собою, з громадянами та юридичними особами на основі сучасних інформаційних технологій, інтегрувати державні електронні інформаційні ресурси і системи в Єдиний веб-портал органів виконавчої влади.

В мережі Інтернет представлені всі центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) і обласні державні адміністрації (ОДА) та районні державні адміністрації (РДА). Сайти органів державної влади приводяться у відповідність до вимог постанов Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 № 3 “Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади” та від 29.08.2002 № 1302 “Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади”.

**Висновки.** Для удосконалення системи запровадження інформаційно- комунікаційних технологій в усі сфери життя українського суспільства Президентом України прийнято указ «Про інформаційне суспільство». На сучасному етапі постає завдання приведення інформаційного законодавства України у відповідність до нормативних актів Євросоюзу. Необхідно визначити першочергові завдання з коригування діючої нормативної бази. Для цього є потреба у визначенні найважливіших проблем у функціонуванні вітчизняної інформаційної бази.

#### **Література:**

1. Аналітичний огляд проблем електронного права в Україні [Електронний ресурс]// Сайт “АМВ”group.–Режим доступу : <http://www.itsway.kiev.ua/>

2. Закон України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки” № 537 від 09 січня 2007 року // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – С. 102.

3. Закон України “Про інформацію” № 2657 – XII від 02 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

4. Закон України „Про Національну програму інформатизації” від 4 лютого 1998 р. №74/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 27 – 28. – Ст. 181.

5. Закон України Про електронні документи та електронний документообіг №851-IV від 22 травня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 275

6. Закон України “Про електронний цифровий підпис” №852-IV від 22 травня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 276.

7. Клімушин П. С. Електронне урядування в інформаційному суспільстві [монографія] // П. С. Клімушин , А. О. Серенок . – Х. : „Магістр”, 2010. – 304 с.

8. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [ратифікована Законом України № 832-XIV від 6 липня 1999 р.] : міжнародні документи з прав людини. – Х. : Парус, 2000. – 216 с.

Тетяна ТЕЛЯТИЦКАЯ

## ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

**Постановка проблемы.** В ряду проблем построения правового государства и формирования гражданского общества в Республике Беларусь первостепенное значение занимают вопросы местного самоуправления, т.к. оно позволяет демократизировать государственную власть, развить активность населения, способствовать реализации прав и свобод граждан.

Интерес к идее местного самоуправления появился в результате перестройки общественно-экономической и политической жизни в СССР, начатой по инициативе М.С.Горбачева в 1985 г. Эта идея определяет развитие белорусского государства и общества и в XXI веке.

Сам термин «самоуправление» появился в законодательстве сравнительно недавно – в конце 80-х годов прошлого века. Так, в соответствии с Законом Союза Советских социалистических Республик от 26 мая 1988 г. «О кооперации в СССР», кооперативы действовали на основе самостоятельности, самоуправления и самофинансирования. Закон Республики Беларусь от 14 декабря 1990 г. № 462-XII «О предприятиях» определил общие правовые, экономические и социальные основы организации предприятия при многообразии форм собственности и его деятельности в условиях развития рыночных отношений. Этот Закон требовал ведения хозяйственной деятельности предприятия на основе хозяйственного расчета, самофинансирования, устанавливал выборность руководителей предприятий трудовыми коллективами. Закон Республики Беларусь от 11 декабря 1990 г. № 457-XII «О собственности в Республике Беларусь» ввел частную, коллективную и государственную собственность. К государственной собственности относилась собственность Республики Беларусь и собственность административно-территориальных образований (коммунальная собственность).

Распоряжение и управление государственным имуществом, находящимся в коммунальной собственности, осуществляли от имени населения административно-территориальных образований соответствующие местные Советы народных депутатов в установленном законом порядке.

9 апреля 1990 г. был принят Закон Союза ССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», а в феврале 1991 г. Верховным Советом Беларуси – Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь».

Новые законы предоставили значительные права местным органам власти. Местные Советы народных депутатов изменили свой статус: из органов государственной власти в союзном законе, в белорусском законе они были преобразованы в представительные государственные органы, органы власти на территории соответствующих административно-территориальных единиц и основное звено системы местного самоуправления. Впервые экономическую базу Советов составляла коммунальная собственность; впервые в систему местного самоуправления были включены, кроме Советов, органы территориального общественного самоуправления, собрания граждан, иные формы непосредственной демократии. В.С.Фатеев



**ТЕЛЯТИЦКАЯ  
Тетяна  
Валеріївна,**

кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри економічного права Мінського інституту управління, м. Мінськ, Республіка Білорусь.

**Анотація:** у статті, на основі вивчення білоруського законодавства і правозастосовчої практики, а також зарубіжний досвід, виявлені конкретні проблеми організації і функціонування місцевого самоврядування в Республіці Білорусь. Запропоновано конкретні заходи, спрямовані на вдосконалення нормативного регулювання в даній області.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, державна влада, поради депутатів, органи територіального громадського самоврядування, виконкоми, підпорядкованість, підконтрольність.

УДК 342.553(476)

отмечает, что как в союзном, так и в белорусском законе была предпринята попытка заложить основы новой системы местного самоуправления, предоставить местным органам власти больше прав в принятии решений, определении их организационной структуры, расширить их финансовую автономию, децентрализовать управление [7, с. 10].

Однако реорганизация местной власти не оправдала возложенных на нее надежд. С тех пор какого-либо существенного изменения в системе органов местного самоуправления в Беларуси не произошло, несмотря на принятие нового Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении» от 4 января 2010 г. Да, безусловно, определенные изменения данным Законом были внесены. В частности, понятию местного самоуправления дано новое определение; несколько изменено содержание принципов местного самоуправления; введено понятие ассоциации Советов; предусмотрена возможность создания и деятельности депутатских групп и других депутатских объединений как форм деятельности местного Совета депутатов; получили право принимать участие с правом совещательного голоса в заседании постоянной комиссии Совета депутаты, входящие в состав других постоянных комиссий данного Совета др. Однако существенных изменений в организации и функционирования органов местного самоуправления не произошло.

Что касается наших ближайших соседей, то можно отметить, что в Российской Федерации и на Украине в 90-е годы XX в. были проведены коренные реформы в области местного самоуправления. Эти государства ратифицировали Европейскую хартию о местном самоуправлении и организовали местное самоуправление по европейскому образцу [1]. Все европейские государства, за исключением Беларуси, вступили в Совет Европы – авторитетную международную организацию, основное назначение которой – способствовать развитию демократии в государствах-членах. Одним из условий принятия является взятие государством обязательства привести свое внутреннее законодательство о местном самоуправлении в соответствии с европейскими стандартами.

На сегодняшний день актуальными проблемами в области местного управления и самоуправления являются следующие: определение соотношения местных исполнительных и распорядительных органов с местными Советами депутатов; устранение зависимости нижестоящих Советов от вышестоящих; закрепление за административно-территориальными единицами собственных источников наполнения бюджетов; определение вопросов местного значения; разграничение полномочий между уровнями местных Советов депутатов; развитие территориального общественного самоуправления. Существует и ряд других проблем, для решения которых необходимо осуществить перераспределение функций и полномочий республиканских органов государственного управления и местных органов власти и управления с укреплением их материальной и финансовой базы и усилением ответственности за эффективность решения возлагаемых на них задач. Необходимо обеспечить разработку Концепции реформирования местного управления и самоуправления в Республике Беларусь, подготовить на ее основе и принять Кодекс Республики Беларусь о местном управлении и самоуправлении [5, с. 11]. Главное – чтобы пришло понимание того, что власть на местном уровне необходимо реформировать.

Представляется, что реформирование местного управления и самоуправления на современном этапе развития белорусской государственности должно осуществляться в рамках действующей Конституции Республики Беларусь. Вместе с тем, следует отметить, что нормы Конституции препятствуют революционным преобразованиям в области местного самоуправления. Можно согласиться с выводами Г.Г.Куневиича о том, что «конституционные нормы не содержат ограничений в выборе более оптимальной модели административно-территориального устройства, перехода с трех на двухуровневую систему местных Советов, внедрению новых организационных форм самоуправления, децентрализации компетенции и деконцентрации ресурсов

местной власти, функциональной обособленности местных органов исполнительной власти различной компетенции и органов местного самоуправления» [6, с. 89].

Нет необходимости менять конституционные нормы, все можно отрегулировать нормами текущего законодательства, внося в него необходимые изменения и дополнения.

Следует отметить, что местное самоуправление не закреплено четко в основополагающем разделе I Конституции Республики Беларусь «Основы конституционного строя». Согласно ст. 3 Конституции, народ осуществляет свою власть непосредственно, через представительные и иные органы в формах и пределах, определенных Конституцией.

Здесь необходима была другая формулировка, более ясная и понятная. Например, «народ осуществляет свою власть непосредственно, через государственные органы и органы местного самоуправления». Местное самоуправление является одним из важнейших принципов организации и функционирования власти в государстве и обществе, наряду с принципом ее разделения на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную.

По наличию либо отсутствию местного самоуправления судят о демократичности любого конституционного строя. В статье 2 Европейской хартии местного самоуправления имеется положение о том, что «принцип местного самоуправления закрепляется во внутригосударственных правовых актах и по возможности в Конституции» [1].

Только в разделе V «Местное управление и самоуправление» в ст. 117 Конституции указывается, что местное управление и самоуправление осуществляется через следующие формы местной демократии: местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах [2; 3]. В данной статье понятия «местное управление» и «местное самоуправление» не разграничиваются. Неудачна и редакция этой статьи.

Следует отметить, что согласно Закону «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» правом на самоуправление обладают граждане. Такая формулировка закона не является безупречной. В соответствии с Европейской хартией местного самоуправления таким правом обладает территориальная общность, то есть жители населенного пункта. В соответствии со ст. 1 Закона «Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь» населенный пункт – компактно заселенная часть территории Республики Беларусь, место постоянного жительства граждан, имеющая необходимые для обеспечения жизнедеятельности граждан жилые и иные здания и сооружения, наименование и установленные в соответствующем порядке границы [4, ст. 1].

К числу населенных пунктов относятся города, поселки и сельские населенные пункты. Жители административно-территориальных единиц, созданных государственными органами, образуют вторичную территориальную общность, которая может признаваться имеющей право на самоуправление, а может и не признаваться.

Для реформирования местного самоуправления и управления необходимо однозначно определиться в решении концептуальных организационно-правовых вопросов этой проблемы. Это касается, прежде всего, определения места и роли Советов депутатов в системе государственных органов, исполнительных и распорядительных органов в системе самоуправления и управления, взаимодействия между ними.

Для эффективного функционирования местного самоуправления и управления определяющее значение имеет рационализация их системы. Она должна быть минимальной по числу её звеньев и максимально приближена к населению.

В настоящее время в Республике Беларусь функционируют три территориальных уровня Советов: первичный, базовый и областной.

Однако анализ практики, изучение зарубежного опыта показывают, что функционирование многоуровневых звеньев Советов как органов самоуправления граждан является нецелесообразным. Юридическая наука свидетельствует о том, что не может быть самоуправления населения при наличии иерархии и подчиненности одного уровня Советов другому.

При реформировании областной власти следует изменить правовую природу и их компетенцию. Областные Советы депутатов не могут быть представительными органами власти населения областей, несмотря на то, что депутатский корпус в них, в соответствии со ст. 118 Конституции Республики Беларусь, избирается. Область является только административно-территориальной единицей, а не местом поселения населения. Областные Советы могут быть лишь органами регионального самоуправления. На этом уровне властвования народа местные интересы населения области в целом являются минимальными. Здесь в основном существуют лишь общегосударственные интересы. Областные исполкомы следует преобразовать в государственные администрации, которые в пределах компетенции областных Советов депутатов ответственны перед ними. Высшей властью области следует признать областной съезд депутатов.

Полагаем также необходимым образовать в областном Совете совещательный орган, который можно назвать социально-экономический Совет, состоящий из делегированных уполномоченных от районных представительных органов власти области и крупных предприятий. Представители от регионов знают проблемы своих территорий и будут способствовать принятию Советом наиболее целесообразных решений по различным вопросам социально-экономического развития.

При реформировании районов местные Советы депутатов следует сохранить, ибо районы обладают соответствующим кадровым, экономическим и финансовым потенциалом, способны выполнять и решать вопросы местного значения, которые не в состоянии решить территориальные общности первичного уровня. При этом правовая природа районных Советов изменится – они не будут представительными органами территориальных общностей. Районные Советы будут представлять общие интересы территориальных общностей сельских населенных пунктов, поселков, городов районного подчинения в пределах полномочий, определенных Конституцией Беларуси и законов, а также полномочий, переданных им сельскими, поселковыми, городскими Советами. В районные Советы депутатов могут быть делегированы представители от сельсоветов, поселковых Советов, городов районного подчинения с правом совещательного голоса.

Районные исполкомы следует преобразовать в государственные администрации, которые в пределах компетенции районных Советов депутатов, ответственны перед ними.

Сельсоветы, поселковые Советы, города могут составить первичный уровень самоуправления – наиболее приближенный к населению. В г. Минске и городах областного подчинения, имеющих районы в городах, следует восстановить местные Советы депутатов, которые были ликвидированы в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 19 сентября 1995 г. № 383 «О проведении реформы органов местного управления и самоуправления».

Таким образом, в зависимости от задач, решаемых Советами, их места и роли в государственном механизме и механизме местного самоуправления, полномочий, местные Советы депутатов после проведенной реформы можно будет классифицировать на Советы, осуществляющие региональное самоуправление и Советы, осуществляющие местное самоуправление.

Несмотря на то, что в Конституции Республики Беларусь и законодательстве говорится о вопросах местного значения, которые Советы призваны решать, до настоящего времени они не установлены. Вопросы местного значения должны быть закреплены в законодательстве, причем, для сельского населения – одни вопросы, для



городского населения – другие. Местные Советы в соответствии с договором вправе передавать друг другу полномочия.

Выработкой и реализацией государственной политики в области местного самоуправления занимаются различные разобщенные между собой государственные органы и структуры: Парламент, Администрация Президента, Правительство. Эффективность их работы невелика, так как они не несут полной ответственности за состояние дел в области местного самоуправления. В Республике Беларусь давно назрела необходимость создания специального государственного органа на уровне министерства или государственного комитета, занимающегося проблемами и вопросами местного управления и самоуправления. Нужен Указ Президента о государственной политике в области местного самоуправления, содержащий основные принципы, направления, механизмы ее реализации. Все это благоприятно скажется на развитии местного самоуправления.

**Таким образом, можно сформулировать следующие выводы:**

1. На сегодняшний день актуальными проблемами в области местного управления и самоуправления являются следующие: определение соотношения местных исполнительных и распорядительных органов с местными Советами депутатов; устранение зависимости нижестоящих Советов от вышестоящих; закрепление за административно-территориальными единицами собственных источников наполнения бюджетов; определение вопросов местного значения; разграничение полномочий между уровнями местных Советов депутатов; развитие территориального общественного самоуправления.

2. Представляется, что власть на местах должна быть единой. Ведущее место в ней принадлежит представительным органам, выражающим волю и интересы населения соответствующей административно-территориальной единицы. Различие между представительными и исполнительными органами должно проводиться по функциям. Функции представительных органов должны быть ведущими, так как в конечном итоге за ними следует закрепить окончательное решение любого местного вопроса, ибо они выражают волю всего населения. Функции исполнительных органов должны быть ориентированы на исполнение правовых актов, принятых представительным органом, на решение организационных вопросов по управлению делами местного сообщества. Только такая конструкция местной власти является дееспособной, исключающей противостояние между властями, способствующей эффективности решения вопросов местного значения.

3. В настоящее время в Республике Беларусь функционируют три территориальных уровня Советов: первичный, базовый и областной. Однако анализ практики, изучение зарубежного опыта показывают, что функционирование многоуровневых звеньев Советов как органов самоуправления граждан является нецелесообразным. Юридическая наука свидетельствует о том, что не может быть самоуправления населения при наличии иерархии и подчиненности одного уровня Советов другому.

4. При реформировании областной власти следует изменить ее правовую природу и компетенцию. Областные Советы депутатов не могут быть представительными органами власти населения областей, несмотря на то, что депутатский корпус в них избирается. Областные Советы могут быть лишь органами регионального самоуправления. На этом уровне властвования народа местные интересы населения области в целом являются минимальными. Здесь в основном существуют лишь общегосударственные интересы. Областные исполкомы следует преобразовать в государственные администрации, которые в пределах компетенции областных Советов депутатов ответственны перед ними. Высшей властью области следует признать областной съезд депутатов.

5. Полагаем также необходимым образовать в областном Совете совещательный орган, который можно назвать социально-экономический Совет, состоящий из делегированных уполномоченных от районных представительных органов власти об-

ласти и крупных предприятий. Представители от регионов знают проблемы своих территорий и будут способствовать принятию Советом наиболее целесообразных решений по различным вопросам социально-экономического развития.

6. Районные исполкомы следует преобразовать в государственные администрации, которые в пределах компетенции районных Советов депутатов, будут ответственны перед ними.

7. Необходимо в законодательстве определить вопросы местного значения, решение которых передаются исключительно на усмотрение местных органов управления и самоуправления.

8. Представляется целесообразным изменить порядок формирования городских исполкомов и местных администраций (городов областного подчинения). Эти исполкомы и местные администрации должны формироваться соответствующими Советами, быть подотчетны и подконтрольны им.

9. Сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения) исполкомы должны также формироваться соответствующими Советами, быть подотчетны и подконтрольны им.

Реализация данных положений будет способствовать развитию и укреплению демократических начал в жизни общества, позволит гражданам принимать реальное участие в принятии решений, затрагивающих их права и законные интересы.

#### *Литература:*

1. Европейская хартия местного самоуправления: принята Советом Европы, 15 октября 1985 г. [Электронный ресурс]. – 1985. – Режим доступа: <http://conventions.coe.int/treaty/rus/Treaties/Html/122.htm>. – Дата доступа: 15.02.2013.

2. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: Амалфея, 2005. – 48 с.

3. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 108-З: в ред. от 22.12.2011 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2010. – № 17. – 2/1660.

4. Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 5 мая 1998 г., № 154-З: в ред. от 07.01.2012 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2012. – № 9. – 2/1898.

5. Кодавлович, В.А. Организационно-правовые проблемы реформирования деятельности местных Советов депутатов / В.А. Кодавлович // Труды Минского института управления. – 2005. – № 1. – С. 39-45.

6. Куневич, Г.Г. Конституционные основы местного самоуправления в Республике Беларусь / Г.Г. Куневич // Конституция Республики Беларусь – основа преобразований государства и общества (к 10-летию Основного Закона): материалы респ. науч. конф., Минск, 3 марта 2004 г. / БГУ; редкол. Г. А. Василевич (отв. ред.) [и др.] – Минск, 2004. – С. 86-89.

7. Фатеев, В.С. Система местного управления и самоуправления в Республике Беларусь: современное состояние и некоторые подходы к ее реформированию / В.С. Фатеев. – Минск: Право и экономика, 2000. – 32 с.

Сергій АНДРЕЄВ

## ПРОБЛЕМИ Й ПЕРСПЕКТИВИ ПРАВОВОЇ ПІДГОТОВКИ МАГІСТРІВ СПЕЦІАЛЬНОСТІ „ДЕРЖАВНА СЛУЖБА” В КОНТЕКСТІ ЗМІН ДО ГАЛУЗЕВОГО СТАНДАРТУ ВИЩОЇ ОСВІТИ

**Постановка проблеми.** У Національній програмі правової освіти населення зазначено, що становлення України як демократичної, правової держави, формування засад громадянського суспільства зумовлюють необхідність підвищення рівня правової культури населення.

Потребують вирішення на державному рівні питання дальшого розвитку правосвідомості населення, подолання правового нігілізму, задоволення потреб громадян у одержанні знань про право. Це може бути забезпечено, насамперед, шляхом удосконалення правової освіти населення [9].

Крім цього, цілком очевидно, що практичне втілення в життя конституційного положення про те, що Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою [2, ст. 3] неможливе без створення нової системи державного управління й ефективної державної служби, яка об'єктивно потребує якісного вдосконалення системи професійного навчання державних службовців.

Визначальну роль у підготовці кваліфікованого державного службовця, поза всяких сумнівів, має відігравати якісна правова освіта, яку, на наш погляд, можуть надати лише компетентні правники, котрі мають практичний досвід роботи у сфері публічного управління.

Очевидна необхідність посилення питомої ваги правової освіти в освітньо-професійних програмах підготовки магістрів за спеціальностями галузі знань „Державне управління” обумовлена тим, що державно-управлінська діяльність завжди здійснюється в межах певного правового поля, тобто знаходить своє втілення в юридичних нормах, що визначають її форми, процедури, механізми тощо. Це твердження безпосередньо логічно витікає зі змісту ч. 2 ст. 19 Конституції України, де закріплено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [2].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням фахової підготовки державних службовців приділяють увагу чимало зарубіжних та вітчизняних фахівців: А. Вайгенд, Р. Джонсон, Ф. Жорис, Г. Райт, В. Бакуменко, Н. Гончарук, В. Гречишкін, С. Дубенко, О. Мельников, Н. Нижник, І. Нинюк, О. Оболенський, О. Окіс, В. Олуйко, С. Серьогін, О. Харченко та ін. У наукових працях згаданих авторів акцентується увага на важливості правової підготовки державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування у загальній системі їх професійного навчання, однак, зазначені фахівці цим і обмежуються, не вдаючись до конкретних питань теоретико-прикладного характеру щодо проблем підвищення рівня правової освіти публічних службовців, її змісту, методів і форм.

Явно бракує наукових досліджень щодо механізмів підвищення рівня правової компетентності публічних службовців, змісту пра-



**АНДРЕЄВ  
Сергій**

**Олександрович,**

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державної служби, адміністрування та управління ДЗ „Луганський національний університет імені Тараса Шевченка”, м. Луганськ.

**Анотація:** у статті розглянуто недоліки оновленого галузевого стандарту вищої освіти для магістрів державної служби, в частині вимог до їх правової підготовки. Проаналізовано новий зміст дисципліни „Правове забезпечення державного регулювання”, показана обмеженість змістовної частини даного курсу в порівнянні з чинною на сьогодні редакцією відповідного освітнього стандарту.

**Ключові слова:** державна служба, маістри державної служби, професійна підготовка, правова підготовка, галузевий стандарт.

УДК 378.22:35.08:342

вової складової освітньо-навчальних програм їх професійної підготовки, яку здійснюють, зокрема, вищі навчальні заклади, акредитовані для підготовки магістрів за спеціальністю „Державна служба” галузі знань „Державне управління”.

Необхідність дослідження окреслених проблем також актуалізує вкрай відчутний дефіцит якісних навчальних посібників з питань правового забезпечення державного управління, з яких, наприклад, на даний момент більш-менш адаптованим до використання у магістратурах державного управління при викладанні дисципліни „Правове забезпечення державного регулювання” можна вважати лише конспект лекцій В.М. Скрипничука [7].

Усі ж інші навчальні видання відповідного фахового спрямування, в тому числі таких авторів як В.П. Марущак [3], М.М. Іжі, Т.І. Пахомової, Я.О. Різникова [1], а також посібники з теорії держави та права, конституційного та адміністративного права, державного будівництва та місцевого самоврядування, з огляду на зміст і структуру навчальної програми нормативної дисципліни „Правове забезпечення державного регулювання”, можуть бути використані лише фрагментарно.

*Метою статті є виокремлення проблем й визначення перспективних шляхів правової підготовки магістрів спеціальності „Державна служба” у світлі нещодавніх змін до відповідного галузевого стандарту вищої освіти.*

*Виклад основного матеріалу.* Кваліфікований державний службовець чи службовець органу місцевого самоврядування мусить бути освіченим, законслухняним громадянином, мати високий рівень правової культури й правосвідомості, не кажучи вже про те, що належне виконання покладених на публічних службовців завдань і функцій вимагає від них мати необхідні правові компетентності: знання основних положень різних галузей права (конституційного, адміністративного, кримінального, трудового, цивільного, господарського, фінансового та ін.); вміння тлумачити й застосовувати на практиці норми законодавчих актів різної юридичної сили, оперативно вирішувати колізії між цими актами; навички правомірної поведінки та забезпечення режиму законності в професійній діяльності, недопущення правопорушень тощо.

У цьому контексті доцільно навести тезу В.М. Скрипничука, який слушно зазначає, що „... в європейській моделі **державне управління фактично розглядається як підгалузь права** (виділено мною – прим. авт.), європейська модель державного управління характеризується розгалуженою й дуже розвинутою системою права, коли **кваліфікований управлінець, в першу чергу, повинен мати добру юридичну підготовку** (виділено мною – прим. авт.)... Пристосування національного законодавства до широко розвинутого європейського законодавства, безумовно, внесе певні й суттєві корективи в підходи до формування управлінського персоналу. У першу чергу, йдеться про необхідність значного підвищення його правової та загальної управлінської культури...” [7, с. 8-9].

Слід погодитись із думкою О.Ф. Мельникова стосовно того, що сьогодні до роботи в органах державної влади має стати новий державний службовець, здатний на основі та в межах закону виявляти самостійність, творчість і підприємливість, бути дисциплінованим і готовим йти на особистий ризик заради державної справи, визнавати, дотримуватися та захищати права та свободи людини і громадянина [8, с. 34].

Важливу роль у підготовці кадрів для органів державної влади й органів місцевого самоврядування відіграють вищі навчальні заклади, акредитовані для підготовки магістрів за спеціальністю „Державна служба” галузі знань „Державне управління”. За даними Нацдержслужби, у нашій країні налічується 25 вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку фахівців за вказаною спеціальністю [6].

Відповідно до п. 6 Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування підготовка магістрів державного управління здійснюється за освітньо-професійними програмами й передбачає здобуття **поглиблених правових** (виділено мною

– прим. авт.), економічних, політологічних, управлінських, соціально-гуманітарних, психолого-педагогічних, фахових та інших знань, необхідних для **нормативно-правового** (виділено мною – прим. авт.), організаційно-розпорядчого та консультативно-дорадчого забезпечення діяльності органів, на які поширюється дія Законів України „Про державну службу” та „Про службу в органах місцевого самоврядування” (на наше переконання, слова „правових” та „нормативно-правового” з перераховано-го в цьому пункті не випадково згадуються на початку – прим. авт.).

Освітньо-професійні програми розробляються вищими навчальними закладами IV рівня акредитації згідно з вимогами професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування певних категорій, стандартами освіти й затверджуються МОН за погодженням з Нацдержслужбою [4].

Згідно з п. 7 Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю „Державна служба” галузі знань „Державне управління” та працевлаштування випускників, навчання здійснюється відповідно до навчальних планів, розроблених вищим навчальним закладом на основі галузевого стандарту вищої освіти і погоджених з Нацдержслужбою перед початком навчального року [5].

Однак, аналіз затверджених Нацдержслужбою на початку цього року змін до Галузевого стандарту вищої освіти України за спеціальністю 8.15010002 „Державна служба” напряму підготовки 1501 „Державне управління” (далі – Галузевий стандарт) свідчить про істотне зменшення змісту правової освіти магістрів відповідної спеціальності, що, на нашу думку, є абсолютно необґрунтованим і безвідповідальним рішенням.

Так, у Додатку Б до освітньо-професійної програми „Рекомендований перелік навчальних дисциплін і практик освітньо-професійної програми галузевого стандарту вищої освіти для магістрів за спеціальністю 8.15010002 „Державна служба” напряму підготовки 1501 „Державне управління” Галузевого стандарту (далі – Додаток Б) змістовне наповнення навчальної дисципліни нормативного циклу „Правове забезпечення державного регулювання” суттєво зменшено.

Фактично, зміст зазначеної навчальної дисципліни, яка наразі є однією із базових у підготовці магістрів державної служби, скорочено в чотири рази та зведено виключно до **одного блоку змістовних модулів** (виділено мною – прим. авт.) „Право (нормо) творчість в державному управлінні”, який включає сім змістовних модулів, що тематично охоплюють питання нормотворчої діяльності в системі вищих органів державної влади, центральних та місцевих органів виконавчої влади та органах місцевого самоврядування.

Про які поглиблені правові знання магістрантів спеціальності „Державна служба”, що навчаються у вищих навчальних закладах, може за такого підходу йти мова?

Для порівняння, чинний поки що Додаток Б у складі дисципліни „Правове забезпечення державного регулювання” передбачає **чотири блоки змістовних модулів** (виділено мною – прим. авт.): „Методологія правового забезпечення державного управління”, „Право (нормо) творчість в державному управлінні”, „Право (нормо) застосування в державному управлінні”, „Правове регулювання людського вимірювання державного управління”, що загалом містять десять змістовних модулів (рекомендований розподіл годин – 81 год. / 1,5 кредиту ECTS).

Модернізований Додаток Б у частині, що стосується структури та змісту навчальної дисципліни „Правове забезпечення державного регулювання” суттєво програє чинній на цей час редакції цього додатку, оскільки вона включає цілий спектр питань із багатьох аспектів правового забезпечення державного управління, що запозичені з різних юридичних наук і галузей права (теорії держави і права, державного будівництва та місцевого самоврядування, конституційного, адміністративного, міжнародного публічного права тощо), та які в системному зв'язку розглядаються в рамках

відповідної навчальної дисципліни. Хоча, у той же час, заради справедливості треба сказати про те, що й чинний наразі Додаток Б до Галузевого стандарту, як і навчальна програма нормативної дисципліни „Правове забезпечення державного регулювання”, містять змістовні модулі, що мають переважно теоретичний характер, у той час як практичним питанням правового регулювання державно-управлінських відносин приділено занадто мало уваги. Окрім цього, вказані відомчі нормативні документи є морально застарілими, оскільки не відображають численних змін у чинному законодавстві, що відбулись протягом останніх років, а тому також потребують значної переробки.

Принагідно слід зауважити, що робоча група з модернізації чинного Галузевого стандарту, створена спільним наказом Нацдержслужби та МОНмолодьсопарту від 20.08.2012 № 161/936 (далі – Робоча група), пропонувала у своїх рекомендаціях залишити зміст та структуру дисципліни „Правове забезпечення державного регулювання” без змін.

Як юристам, так і представникам інших наук, які вивчають державно-управлінську проблематику, чудово зрозуміло, що правове забезпечення державного управління є комплексним міжгалузевим державно-правовим явищем, яке аж ніяк не вичерпується суто питаннями право (нормо) творчості.

Враховуючи викладене, до оновленого Додатку Б до Галузевого стандарту у відповідній частині є серйозні зауваження, а до Нацдержслужби чимало запитань.

Так, у новій редакції згаданого нормативного документу зміст дисципліни „Правове забезпечення державного регулювання” не містить основних питань із теорії держави і права (поняття держави і права, їх ознаки і функції; поняття та класифікація норм права; правовідносини та їх склад; поняття та види юридичної відповідальності; механізм правового регулювання та його складові; правова культура та правосвідомість тощо); конституційного права (загальні засади державного та суспільного устрою країни; основні конституційні права і свободи особи; конституційно-правовий статус та організаційні засади діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування тощо); адміністративного права (поняття адміністративно-правових відносин, їх склад і суб’єкти; адміністративно-правові засади функціонування суб’єктів державного управління; особливості державної служби як адміністративно-правового інституту; правові засади адміністративної відповідальності, зокрема відповідальності за вчинення корупційних правопорушень).

Окрім цього, у запропонованій редакції Додатку Б відсутні надзвичайно важливі для підготовки магістрантів державної служби питання щодо реалізації норм права, правозастосування у сфері державного управління, специфіки механізму правового регулювання державно-управлінських відносин, особливостей таких взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади, територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади й органами місцевого самоврядування.

Фахівці яких наук і в рамках яких навчальних дисциплін будуть навчати магістрантів цим питанням і формувати у них компетентності щодо професійного праворозуміння та вміння тлумачити та застосовувати означені положення законодавства? Чи, можливо, відповідні знання новій управлінській еліті вже не потрібні? До речі, необхідно зазначити, що правові компетентності магістрів спеціальності „Державна служба” з Галузевого стандарту ніхто не виключав.

Ситуація щодо перспектив правової підготовки майбутніх магістрів державної служби є нерайдужною й також ускладнюється тим, що з нової редакції Додатку В до освітньо-професійної програми „Таблиця – Розподіл змісту за циклами дисциплін та критеріями нормативності та вибірковості” Галузевого стандарту виключено вирівнювальний цикл (блок) дисциплін, у тому числі дисципліну „Право” (рекомендований розподіл годин – 54 год. / 1 кредит ECTS).

Як показує досвід автора з викладання відповідної вирівнювальної навчальної дисципліни, саме її вивчення магістрантами спеціальності „Державна служба” надає

можливість частково нівелювати розбіжності у рівнях правової підготовки слухачів, що приходять на навчання до магістратури державного управління вищого навчального закладу, маючи різний рівень професіоналізму, досвіду роботи (або без такого), відмінну за характером базову освіту й рівень юридичних знань і правової культури в цілому.

Вирівнювальна дисципліна „Право” включає змістовні модулі з теорії держави і права, конституційного, адміністративного й трудового права України, вивчення яких надає можливість поступово підготувати магістрантів до засвоєння нормативної дисципліни „Правове забезпечення державного регулювання”, котра, по суті, є спецкурсом, який, на наш погляд, було б нелегко засвоїти навіть студентам, що навчаються на останніх курсах юридичних вузів, адже її вивчення потребує наявності певних базових юридичних знань і вмінь.

Слід наголосити, що за умови, якщо зазначені вище зміни до Галузевого стандарту все ж таки наберуть чинності та будуть упроваджені в навчальний процес уже у 2013-2014 навчальному році, рівень фахової, перш за все правової, компетентності магістрів спеціальності „Державна служба” однозначно послабне, а якість професійної підготовки істотно знизиться, що неодмінно негативно вплине на стан кадрового забезпечення місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

Такий стан справ аж ніяк не рятує та обставина, що в зміненому варіанті Додатку Б до Галузевого стандарту дев'ять змістовних модулів з десяти, що їх включає навчальна дисципліна нормативного циклу „Державне управління”, присвячені питанням конституційно-правового статусу, адміністративно- та організаційно-правовим засадам діяльності органів державної влади різних рівнів й органів місцевого самоврядування, які чітко вписуються в предмет дисципліни „Правове забезпечення державного регулювання”.

Можна припустити, що в більшості вищих навчальних закладів дисципліну нормативного циклу „Державне управління”, оновлений зміст якої, до речі, також було піддано нищівній критиці експертів Робочої групи, будуть викладати працівники професорсько-викладацького складу, переважно не правознавці, а, наприклад, представники галузей науки з державного управління, політології, економіки, філософії тощо.

Безумовно, що за такого підходу відповідні фахівці будуть вносити у процес викладання зазначеної базової дисципліни свою предметність і розуміння її змісту, уникаючи, напевне, при цьому правових проблем в організації та діяльності суб'єктів державного управління, які, на наш погляд, наразі є одними з найбільш актуальних у цій сфері. Безсумнівно, це також негативно вплине на якість правової складової підготовки майбутніх магістрів державної служби.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** На наше глибоке переконання, зміст нової редакції Додатку Б до Галузевого стандарту потребує значного доопрацювання, що має стати предметом обговорення широкого кола науковців і практикуючих фахівців у сфері публічного управління, а перелічені вище питання щодо правового забезпечення державного управління, які зараз не відображені у вказаному додатку до Галузевого стандарту та відповідній навчальній програмі, обов'язково повинні бути включені до їхньої нової редакції.

Із метою оперативного вирішення проблеми щодо підвищення якості правової підготовки магістрів спеціальності „Державна служба”, вбачається за доцільне рекомендувати вищим навчальним закладам, акредитованим для підготовки цієї категорії фахівців, при затвердженні відповідних навчальних планів:

1) включати змістовні модулі дисципліни „Державне управління”, що стосуються правових засад функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування (можливо деякі з цих модулів), до змісту дисципліни „Правове забезпечення державного регулювання”;

2) до складу вибіркових дисциплін вводити навчальну дисципліну „Право” (рекомендований розподіл годин – 54 год. / 1 кредит ECTS), яка входила до вирівнювального блоку дисциплін, що тепер скасовуватиметься;

3) перейменувати дисципліну „Правове забезпечення державного регулювання” у „Правове забезпечення державного управління” (що більш коректно й повно відображає природу та зміст цієї навчальної дисципліни, а також сприятиме уніфікації термінології, яка вживається як у нормативних документах, що регламентують навчальний процес, так і безпосередньо в цьому процесі).

#### *Література:*

1. Іжа М. М. Організаційно-правові засади державного управління [Текст] : Навчальний посібник / М. М. Іжа, Т. І. Пахомова, Я. О. Різникова. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 308 с.

2. Конституція України [Електронний ресурс] : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%802>

3. Марущак В. П. Правове забезпечення державного управління і державної служби [Текст] / В. П. Марущак. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2004. – 120 с.

4. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 травня 2010 р. № 564. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-%D0%BF>

5. Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю „Державна служба” галузі знань „Державне управління” та працевлаштування випускників [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 789. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/789-2009-%D0%BF>

6. Рейтинг вищих навчальних закладів для підготовки магістрів за спеціальностями галузі знань „Державне управління” за державним замовленням у 2012 році (заочна та денна форма) [Електронний ресурс] : Офіційний сайт Нацдержслужби України. – Режим доступу : [http://www.nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=583506&cat\\_id=245641](http://www.nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=583506&cat_id=245641)

7. Скрипничук В. М. Правове забезпечення державного управління [Текст] : конспект лекцій / В. М. Скрипничук. – Івано-Франківськ : Вид-во „Місто НВ”, 2008. – 556 с.

8. Удосконалення механізмів професійного зростання державних службовців [Текст] : [Моногр.] / О. Ф. Мельников, В. Ф. Золотарьов, А. С. Немченко та ін.; за заг. ред. проф. О. Ф. Мельникова. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2004. – 232 с.

9. Про Національну програму правової освіти населення [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 18 жовтня 2001 р. № 992/2001. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/992/2001>



Олексій ЛУК'ЯНОВ

## КОРУПЦІЯ ЯК АРХЕТИП ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*«Ніколи не було держави, в якій в тій чи інший спосіб не прибігли би до корупції як засобу управління»*

*Михайло Бакунін*

*«Коррупція — это враг, который по капле отнимает у нас нашу человечность»*

*Питер Бурмейстер*

**Постановка проблеми.** Корупція як негативне соціальне явище, має глобальний характер та має місце в будь-якому суспільстві, однак масштаби вітчизняної корупції та велика шкода для українського народу від цього явища викликає найбільші занепокоєння, як пересічного громадянина так і Президента держави. «Україна платить велику ціну за корупцію. Це важкий вантаж на економіку – щорічно 20 мільярдів гривень», – стверджує Президент Віктор Янукович [15; 30]. Українські корупціонери не дають спокою не тільки Президенту. Удосконалити антикорупційне законодавство від України вимагає і Європейський Союз. Це одна з умов підписання угоди про асоціацію. За даними організації Transparency International Україна посідає 146 місце в рейтингу країн за рівнем корупції. Вона опинилась на рівні з такими країнами як Еквадор, Венесуела, Східний Тимор, Кенія. Результати досліджень багатьох науковців свідчать, що корупцією уражені всі системи соціального управління, як публічна так і недержавна сфери [14, с. 103-104; 15; 28, с. 103; 30].

Однією з головних перешкод на шляху реформування нашої держави є корупція. Корумпованість не лише гальмує розвиток економіки та громадянського суспільства але й несе загрозу національній безпеці України. Саме тому суспільство потребує від держави створення нових механізмів протидії корупції. Однак серед науково-практичних завдань крім розробки організаційно-правових заходів протидії корупції стоїть завдання і більш глибокого розуміння цього явища, причин високого рівня сприйняття корупції громадянами України, укоріненості в масовій свідомості уявлень про державну владу як джерело корупції, а сприйняття державних службовців (посадовців) переважно як корупціонерів. Отже це актуалізує наукове переосмислення архетипів державного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вагомий внесок у розробку основних дослідницьких підходів до явища корупції здійснили такі відомі зарубіжні дослідники як С.Роуз-Аккерман, Р.Мертон, М.Олсон, К.Фрідріх, Дж.Най, С.Дж.Пундей, Т.Сиссенер, С. Шаттенберг. Питанням впливу корупції на соціально-політичні процеси в сфері державного управління займалися О.Андрійко, П.Бурмейстер, В.Гаркуша, О.Драган, М.Камлик, В.Лунєєв, М.Мельник, М.Мартиненко, А.Михненко, М.Михальченко, О.Михальченко, О.Соснін, Є.Невмержицький, О.Ніколаєва, О.Романчук, В.Скоробогачський, М.Хавронюк, Ф.Шиманський та інші. Аналіз професійної діяльності державних службовців та динаміки корупційних проявів в органах державної влади здійснювали в своїх дослідженнях І.Авакумов, О.Войцеховський, В.Безчасний, Л.Горілік, М.Гришук, Е.Дмитренко, О.Колотило, О.Бантішев, І.Бондаренко, О.Кальман, М.Погорецький, М.Потебенько, О.Прохоренко, О.Оболенський, А.Сафоненко, С.Серьогін, М.Сибирякова.



**ЛУК'ЯНОВ**  
**Олексій**  
**Петрович,**

*кандидат історичних наук, доцент кафедри державної служби, адміністрування та управління ДЗ „Луґанський національний університет імені Тараса Шевченка”, м. Луґанськ.*

**Анотація:** у статті розглядається гіпотеза про існування архетипу корупції, що на рівні колективного несвідомого включає механізми взаємодії між суб'єктами та об'єктами соціального управління, які на різних етапах соціогенезу мали доволі широкий вжиток і тісно пов'язані з інститутом влади – державним управлінням. Прояви корупції розглядаються в якості «доцивілізаційних» форм поведінки, що отримали сучасні форми вираження в державному управлінні.

**Ключові слова:** корупція, державне управління, архетип, влада.

УДК 35.07:328.185

Дослідженню архетипів державного управління у вітчизняному науковому дискурсі приділяють значну увагу Е.Афонін, Т.Бутирська, О.Васильєва, О.Донченко, Т.Вакулова, О.Крюков, М.Пірен, О.Радченко, Ю.Романенко, О.Суший, Ю.Шайгородський, В.Шедяков та інші. Найбільшу увагу дослідники приділили політичним аспектам архетипу. Водночас слід виділити невирішені питання, зокрема, розгляд з позицій архетипіки негативних стійких емоційно-сенсових форм колективного несвідомого стосовно взаємодії суспільних інститутів і держави.

Вітчизняні дослідники О.Донченко, Ю.Романенко в своїй книзі "Архетипи соціального життя і політика" визначають такі основні властивості українського менталітету: індивідуалізм, екзекутивність (жіночність), інтровертивність, емоційно-естетична домінанта, толерантність. Український менталітет, на їхню думку, становить живу пульсуючу цілісність взаємопов'язаних характеристик, кожна з яких доповнює іншу [10, с. 263-264]. Завдяки їм найбільший вплив на свідомість українців, на думку дослідників, мають такі архетипи: архетип домінування минулого над майбутнім (уречевленого над процесуальним), архетип анігілятивної рівності, архетип монарності буття, архетип "героїзованого злочинця", архетип долі, архетип "вічного учня", архетип едукативності психокультури, архетип тотожності істини і влади, архетип "вічного повернення", архетип звеличення юродивого [10, с. 263-264]. Російська дослідниця О.Ніколаєва, розглядаючи архетипічні і психологічні підвалини корупції в Російській державі, вважає це явище настільки історично укоріненим і невід'ємним від функціонування влади в Росії, що перемога над корупцією можлива лише за умов руйнування національної ідентичності [21, с. 242].

Розглядаючи різні аспекти корупції з позицій архетипіки, її прояви та можливості протидії і запобігання, в цілому корупцію як архетип в державному управлінні дослідники не визначають. Лише американський дослідник Пітер Бурмейстер, розглядаючи переважно економічні аспекти корупції з соціально-психологічної точки зору, застосовує теорію архетипів К.Г.Юнга до цього явища. Однак термін "архетип" до аргументації корупції П.Бурмейстер не надає [5]. Отже, залишається актуальним питання: чи можна вважати корупцію архетипом державного управління?

**Метою статті** є прагнення розглянути з позицій архетипіки корупцію в сфері державного управління, знайти причини стійкості масового несвідомого сприйняття корупції суспільством, визначити обґрунтованість оцінки корупції як архетипу.

Отримані наукові результати дають підставу стверджувати, що корупція – архетип, який значною мірою визначає відносини між суспільством та державою.

**Виклад основного матеріалу.** Визначення корупції міститься в правових джерелах та по-різному трактується в працях багатьох дослідників. В звичайному тлумачному словнику найпростіше визначення «Corrupted» – пошкоджений, забруднений, гнилий. Це поняття дає можливість просто зрозуміти явище корупції за суттю. З точки зору етико-правового підходу «корупція – зловживання службовим становищем з метою отримання особистої вигоди».

Функціонування будь-яких соціальних організацій, від найменших до багатонаціональних держав, ґрунтується на давніх природних принципах. Саме ці принципи психолог Карл Юнг назвав архетипами поведінки [34]. І мова йде про такі моделі поведінки, які не знають національних, соціальних та індивідуальних меж. Ці моделі поведінки існують у підсвідомості кожної людини. Як визначається в сучасній літературі: «Архетипи – це архаїчні культурні уявлення – символи людини, що закладені історично на рівні підсвідомості, «профільтровані» через багатовікові пласти культурних трансформацій. Вони стосуються уявлень щодо місця людини в світі і суспільстві, нормативно-ціннісних орієнтацій, визначають зразки життєдіяльності людей і зберігають своє значення» [28, с. 105]. Дослідники нараховують у різноманітних соціальних сферах сотні і тисячі архетипів. Їх можна класифікувати по-різному, але важливо не лише визнати найкращою якусь класифікацію, найповнішою або найкреативнішою, важливо показати сенс активізації архетипової феноменології саме для сьогодення.

Серед багатьох архетипів визначаються такі, що забезпечують соціальну стабільність та ведуть до суспільного розвитку, тому вважаються позитивними, але є і такі архетипи, які призводять до суспільного розпаду і вважаються негативними. Подібна проста система класифікації створювала систему цінностей, яка ґрунтується на моральних уявленнях про добро і зло. Додержання суспільних цінностей та традицій, перевічених часом, слугувало фундаментом розвитку суспільства. Однак в період кризи, коли суспільні цінності йдуть на другий план, традиції порушуються, багато людей починає жити за принципом «моя хата з краю». Люди прагнуть швидше розбагатіти за рахунок владних повноважень, поки зберігається така можливість. Мало хто думає про суспільну користь своєї праці. Національна свідомість занепадає, а соціальна матерія починає розпадатися, як зотліла тканина. За цим настає зміна цінностей, коли корупційна поведінка починає вважатися нормальною. Суспільство захоплює корупція. Корупція являє собою архетип суспільної деградації. Історично, це явище існувало (хабарництво, здирництво, розкрадання) протягом багатьох століть. Дослідники порівнюють корупцію з корозією металу, що з часом неодмінно відбувається під впливом шкідливих факторів. Корозія металу є неминучою, якщо з нею не боротися, може повністю знищити металеву конструкцію [5; 14; 17]. Отже, корозія є природнім станом металу, що піддається шкідливому впливу, однак якщо зчистити перший невеличкий корозійний наліт то під ним знайдеться міцний матеріал, який може довго прослужити. Так образно, з «механічної» етико-правової точки зору, виглядає корупція в державному апараті та боротьба з нею.

Найбільш практичні підходи щодо вирішення проблеми корупції ми бачимо з правової точки зору. Правовими джерелами визначені корупційні дії та закріплені прагнення подолати ці злочинні явища. Мета держави у боротьбі з корупцією - оздоровлення економіки, поповнення бюджету і зміцнення вищої влади. Однак корупція продовжує процвітати. Мабуть для цього є інтереси в суспільстві і простого поверхневого погляду на ці глибоко укорінені соціальні відносини, що корупція це погано і необхідно її побороти, не достатньо. В суспільстві існує запит на побудові соціальних відносин поза формальними правилами. Державна влада розглядається суспільством як джерело, ресурс для корупційної діяльності. За бажаним отриманням необхідних управлінських рішень, в обхід незручним формальностям, з радістю звертаються до посадовців «вдячні» громадяни. В той час як офіційна влада і суспільство засуджують корупцію, багато людей, з яких це суспільство складається, докладають значних зусиль з метою знайти того, кому можна дати хабар за позитивне рішення і сприймають за щастя, коли це вдається «правильно» зробити [21, с. 236-237].

За ствердженням професора Анатолія Михненка «багато українців розглядає корупцію як соціальний механізм прискорення вирішення власних проблем» [14]. Таким чином, і сьогодні, на відміну від офіційної правової позиції, українське суспільство оцінює корупцію не лише негативно але й позитивно, як спосіб забезпечення соціальних зв'язків. Тут майже спрацьовує суспільний договір у відносинах громадянина (хабародавця) з державою (в особі конкретного посадовця).

З позицією А.Михненка близькі думки й інших дослідників, наприклад В.Скоробогачького, який стверджує, що корупція у найвідвертіших проявах є одним з важелів досягнення суспільної згоди між владою та населенням, ефективним способом легітимації правлячого режиму [27]. Сучасне розширення масштабів корупції криється, на його думку, у соціальній кризі, яка включає і світоглядну й управлінську кризу. Більше 20 років як на пострадянському просторі відбулася деідеологізація масової свідомості та радикальна зміна соціальної реальності. Отже, нормальна легітимація влади була заблокована, що призвело до виникнення аномії, яка посилює прояви корупції. Аномія це не лише стан беззаконня, в який потрапляє суспільство, коли держава не має авторитету серед громадян й покладається лише на фізичну силу, примножуючи насильство в суспільстві. Аномія означає морально-психологічний стан індивідуальної та суспільної свідомості, що характеризується руйнуванням системи цінностей, яке породжується протиборством влади й суспільства, їх взаєм-

ним відчуженням. Аномія має прояви від соціальної апатії, політичної пасивності до збільшення злочинності.

Як наголошував відомий український дослідник В.Полохало в умовах соціальної аномії на пострадянському просторі сформувався соціополітичний феномен «негромадянського суспільства» [22]. В такому суспільстві домінує тенденція до соціокультурної ентропії, втрати духовних цінностей, спрощення правил поведінки, руйнування меж між дозволеним та забороненим. В такому суспільстві кримінальне більше не сприймається як зло, воно навпаки стає не лише прийнятним, але й дозволеним в ситуаціях, коли це призводить до успіху й користі. Важливою ознакою негромадянського суспільства є збільшення тінювих аспектів соціальної дійсності, масштабна моральна й фактична легалізація злочинності, а отже й високий рівень сприйняття корупції як нормальної поведінки [22]. Соціальна аномія у пострадянському просторі проявляється у негативних змінах в роботі механізму конструювання соціальної реальності. Фрагментація й часткове руйнування картини світосприйняття дезорієнтує не лише окремих індивідів, але й суспільство в цілому [27]. Вибір аморального та злочинного, нажалі стає принципом життєвої поведінки, яка забезпечує значну частину не лише соціального, але іноді і біологічного виживання у незвичних, екстремальних умовах, оскільки підвищує адаптивність індивіду до них. В такому суспільстві зникає різниця між офіціальним і тінювим, а тому «відкати», «хабарі» та інші прояви корупції отримують системний характер [27].

Явище корупції не можна зводити лише до корисної поведінки окремих, навіть багатьох посадовців. Оскільки тоді ми отримуємо замість аналізу проблеми занадто простий засіб: для подолання корупції необхідно лише змінити всіх недостойних державних службовців. Звичайно, у корупції є емпіричний прояв (переважно його і розглядають представника раціонально-правового підходу до вивчення корупції), по лінії якого розглядаються корисні психологічні мотиви, перевага приватних особистих потреб над суспільними, людські недоліки. Людська природа в будь-який час далека від досконалості, тому це невичерпна тема [27]. Подальші філософські дослідження феномена корупції призводять до більш глибокого розуміння природи влади, яка більше ніж інші соціальні феномени породжує безліч спокус. На наш погляд, архетип влади, механізми її легітимації та архетип корупції тісно пов'язані між собою.

Мотивацію поведінки корупціонерів значною мірою досліджують представники соціальної психології, в межах якої підходи архетипіки застосовують прихильники системно-векторної психології Юрія Бурлана. З такого наукового підходу корупційна поведінка отримує пояснення нерозвинутого вектору, що перебуває в архетипічному стані. Системно-векторна психологія виходить з того, що характер, поведінка й думки кожного індивіда визначаються вродженими якостями, які визначаються векторами. Всього таких векторів нараховують вісім. Властивості векторів визначилися ще у первісному суспільстві (первісній людській зграї), коли кожний член мав власну видову роль. За час розвитку людства основні властивості векторів не змінювалися, але розвивалися у міру того як ускладнювалося соціальне середовище. Кожний з векторів може перебувати або в розвинутому або у нерозвинутому стані. Нерозвинутий вектор знаходиться в стані архетипу. Тобто його властивості не є адекватними тому соціальному ландшафту, в якому живе його носій, відповідає первісному стану людства. Корупція, на думку Ю.Бурлана, є проявом шкірного вектору в стані архетипу [9]. У первісному суспільстві (людській зграї) шкірний вектор визначав мисливця. Завданням мисливця було схопити найбільшу здобич та принести її до власної печери. Саме так здійснюють полювання й хижі тварини. У прадавні часи в людській зграї не існувало моралі (базової системи норм суспільства), як не існує моралі сьогодні у тварин. Найбільш сильна тварина, або маленька та спритна тваринка може відібрати або вкрасти здобич у іншої. Морального засудження за це в тваринному світі не існує. В основі шкірного вектора лежить потреба до матеріального добробуту. У розвинутому стані цей вектор дозволяє сучасній людині досягти його в рамках закону. Якщо ж вектор нерозвинутий і знаходиться в архетипічному стані, то він

приводить до злочину. Адже те, що в сучасному суспільстві називається крадіжкою і карається за кримінальним кодексом, було нормою і навіть доблестю у первісного мисливця і воїна. Саме ця особливість архетипічного шкірного вектора – схильність до наживи будь-яким шляхом, незважаючи на закони, і лежить в основі корупції сучасних чиновників, які мають відносно непогані легальні доходи.

Після руйнування радянської системи та становлення в Україні ринкової економіки шкірний вектор став пануючим вектором, однак до цього він перебував тривалий час у нерозвинутому стані. Держава і суспільство, до того постійно звеличували сумлінну працю робітника і зневажали, як тоді говорили, всіляких шахраїв і спекулянтів, раптом стали тих же спекулянтів і шахраїв вихваляти, але вже під гордим ім'ям бізнесменів, а сумлінних чесних працівників відверто зневажати і називати «лохами» [9]. З одним важливим нюансом. На відміну від Заходу, де розвивалися цінності розвинутого шкірного вектора – підприємливість, дисципліна, законслухняність (що знайшли ідейне підґрунтя у протестантизмі, на якому за ствердженням М. Вебера сформувалася етика капіталізму), пострадянські країни захопив шкірний архетип – злочинність, бажання «отримати швидко і побільше», корупція. Чому? Ю.Бурлан відповідає, що справа в різниці менталітету Заходу і Сходу. Кожна людина, як і кожен народ, і кожне суспільство, існує в напрузі між властивостями, які задають панівна соціальна формація і початковий менталітет народу. Більшість вітчизняних «шкірників» націлена не на економію через інженерію, а на економію в себе, злочинність. З цієї ж причини в нашій країні не діють належним чином закони. Для дотримання законів потрібен розвинутий шкірний вектор. Крім того сама суть закону – обмеження. А вітчизняний суспільний менталітет не терпить обмежень [9].

На корупції як частині національної ідентичності наголошує і російська дослідниця О.Ніколаєва: «Хабарництво в Росії – частина національної культури. Воно є поганим не само по собі, а тим, що грошові потоки течуть повз державну кишеню. Без перебільшення можна стверджувати, що джерелом корупції, колективним суб'єктом корупції, активним хабародавцем є весь багатонаціональний російський народ. Тобто, народ готовий платити за гарантовані послуги. Як же зробити, щоб ця готовність приносила прибуток державі як такій, а не державі в особі її окремих чиновників? Хоча, чесно кажучи, багатство громадян – це багатство країни. Це лише в Росії парадоксальна ситуація: країна є бідною, а надбагатих забагато. І навпаки: країна багата, а народ здебільшого бідний. Боротися можна тільки з хабарами в конкретних сферах, але не з явищем корупції як таким. Ця боротьба є зламом національного менталітету, розмиванням культурної ідентичності. Хабарництво – вкорінена константа національної свідомості. Чи варгі ті гроші втрати національного почуття? Ми вважаємо, що повністю викоренити корупцію можна лише зміною менталітету і національної ідентичності» [21, с. 241].

Отже, різні наукові підходи до явища корупції пов'язують його з феноменом влади та механізмами взаємодії суб'єкта з об'єктом управління. Стародавній архетип влади породжує общинний початок, містить в собі культ сили (міць влади), вождя (міфічний герой – покровитель племені), роду (свої-чужі), патерналістську психологію, схильність до жертвоприношення. Структуру цього типу влади утворюють такі елементи: 1) вождь і дружина, 2) підвладна територія і населення, 3) право, засноване на силі і звичаї. Звичай і сила – дві складових, що забезпечують легітимність влади. Разом з відродженням общинного начала в той чи інший період історії спливає на поверхню і древній, язичницький архетип влади. Одним з його проявів стає корупційна поведінка. Його незмінне ядро – підміна права силою і звичаєм [27].

Російська дослідниця О. Ніколаєва висловлює думку, що історична традиція хабарництва пов'язана з патерналістською орієнтацією свідомості [21, с. 237]. І на нашу думку, ця корупційна поведінка уявляє собою дію яка визначається між суб'єктом та об'єктом влади на підсвідомому рівні, як архетип соціального управління, що сформувався у первісну, додержавну добу. З появою цивілізації і такого інституту як держава цей архетип лише отримував нові форми в сфері державного управління.

З позицій архетипіки, хабарництво, як прояв корупції представляється наступним чином: «Можновладець, який бере хабар, уподібнюється Батькові народу, в якого влада від Бога, тому він має моральне право брати. У такому ракурсі хабар є таємною, сакральною жертвою, а послуга, за нього отримана, має риси надприродного дива. Найбільш великі хабарі отримують чиновники верхнього ешелону влади, що є монополістами кожен у своїй сфері. Але небезпечним є не поодинокий хабарник, а вся замкнута система чиновницької номенклатури, для якої корупція – природна і необхідна обставина життя. Тема корупції в цих колах вважається не дуже пристойною, але ж без цього ніяк, бо так функціонує управлінська система» [21, с. 237]. Разом з хабарництвом у вітчизняній традиції існував повністю визнаний за законом спосіб взаємодії суб'єктів та об'єктів державного управління у вигляді «кормління» можновладця з території, якою він керував, це породжувало й інші корупційні прояви (такі як «здириництво», «ліхोїмство»). Однак ґрунтувалися такі відносини в феодалну епоху на патерналістській психології селянства, схильності до приношення сакральних жертв з метою отримання необхідного блага.

Архетипні та соціокультурні засади корупційної поведінки можуть розглядатися також через призму архетипу «дару». Корупційні відносини з точки зору архетипу «дару» (подяки, дароприношення) – етичне та соціально легітимне явище, «корупційна вдячність» (при традиціях сакралізації влади), виступає як адекватна поведінка, а формально правильна антикорупційна поведінка сприймається як егоїстична та позбавлена «людяності». З позиції архетипу «дару» розглядають феномен корупції такі дослідники як С.Шаттенберг та Т.Сиссенер [32; 33].

Надмірна корисливість людини, диспропорція багатства і бідності, політична нестабільність і багато іншого є умовами широкого поширення корупції, але не причинами її як явища. Причини даного явища розміщуються на системному рівні, там, де тип влади оформляється як ціле, включене в онтологічну структуру універсуму, наділене значенням і сенсом. Це - кульмінаційний момент у легалізації інституту влади: відтепер він розглядається як невід'ємний фрагмент картини соціальної реальності, без якого ця картина розпадається, а отже, знецінюються і втрачає сенс не тільки світ і історія, але й індивідуальна людське життя. Корупція в нашому випадку представляє собою ритуал, за допомогою якого інститут влади стверджує, відтворює і демонструє суспільству своє символічне (метафізичне та історичне) призначення, отримуючи в обмін на це суспільне визнання і моральне виправдання [27]. Архетип корупції, як і в класичному визначенні К.Г.Юнга, також вступає у протиріччя: між внутрішнім та зовнішнім, між біологічним і соціальним, між формальним законом, що виражає легальну сторону життя та загальну справедливість для всього суспільства і реальними персональними тіньовими відносинами на користь конкретних суб'єктів владної взаємодії.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Таким чином, явище корупції має ознаки архетипу, який діє на підсвідомому рівні, є сформованим у первісну доісторичну добу в якості „доцивілізаційних” форм поведінки, що в процесі соціального розвитку отримали сучасні форми вираження в державному управлінні. З становленням та розвитком цивілізації, корупція як архетип трансформувалася у нові, більш складні форми існування вже в межах державного управління (чиновництва) як «кормління», у феодалну добу, або так звані «відкати», у сучасну інформаційному суспільстві. При тому, що основне рішення корупціонера про вчинення корупційної дії приймається ним підсвідомо, всі подальші системні корупційні прояви вимагають свідомої раціональної дії. Архетипічний характер корупції підтверджується і її стійким високим рівнем сприйняття у нерозвинутих суспільствах. Архетип корупції тісно пов'язаний з первісним архетипом влади, від цього існує підсвідоме сприйняття державного управління як джерела корупції, а державного службовця як потенційного корупціонера. Подальші перспективи дослідження проблеми корупції в пошуку шляхів подолання негативного архетипу, у міжгалузевих наукових підходах до розуміння цього явища.

**Література:**

1. Афонин Э.А. Великая коэволюция: глобальные проблемы современности: Историко-социологический анализ [Текст]: монография / Э.А. Афонин, А.М. Бандурка, А.Ю. Мартынов. – К.: Парламентское изд-во, 2003.
2. Афонін Е.А. Людська ідентичність та особливості її впливу на політику й державне управління [Текст] / Е.А. Афонін // Концептуальні засади взаємодії політики й управління: [навч. посіб.] / авт. кол.: Е.А. Афонін, Я.В. Бережний, О.Л. Валевський та ін.; за заг. ред. В.А. Ребкала, В.А. Шахова, В.В. Голубь, В.М. Козакова; Нац. академія державного управління при Президентові України. — К.: НАДУ, 2010. - С. 265-289.
3. Афонін Е.А. Соціальні цикли: історико-соціологічний підхід [електронний ресурс] / Е.А. Афонін, О.М. Бандурка, А.Ю. Мартинов / Українське товариство сприяння соціальним інноваціям, Українська технологічна академія. — Х.: Вид-во «Золота миля», 2008. — 504 с. — Режим доступу: [http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/povni\\_text/soz\\_zikl.rar](http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/povni_text/soz_zikl.rar)
4. Благодетелева-Вовк С. Качественные и количественные методы выявления архетипов [Текст] / С. Благодетелева-Вовк. // Публичное управление: теория и практика: Сборник научных трудов Ассоциации докторов государственного управления: Специальный выпуск. – Харьков: Изд-во “ДокНауКДержУпр”, 2011. - С. 6-11.
5. Бурмейстер П. Архетип коррупции [электронный ресурс] / П. Бурмейстер. - Режим доступу: <http://old.eu.spb.ru/newsletter/1Dec2006/phenomen2.htm>
6. Бутырская Т. Государственные качества как архетип / Т. Бутырская // Публичное управление: теория и практика: Сборник научных трудов Ассоциации докторов государственного управления: Специальный выпуск. – Харьков: Изд-во “ДокНауКДержУпр”, 2011. - С. 12-19.
7. Вакулова Т. Функції міфів у державному управлінні [Текст] / Т. Вакулова // Публічне управління: теорія та практика. – Х. : Вид-во “ДокНауКДержУпр”, 2010. – № 3-4. – С. 10-18.
8. Васильева Е. Архетипическая природа превентивных функций права в контексте предупреждения коррупционных правонарушений госслужащими [Текст] / Е. Васильева // Публичное управление: теория и практика: Специальный выпуск. – Харьков: Изд-во “ДокНауКДержУпр”, 2011. – С. 20-25.
9. Грибова М., Мурина М. Кожный вектор [Электронный ресурс] / М. Грибова, М. Мурина. - Режим доступу: <http://www.yburlan.ru/biblioteka/kozhniy-vektor>
10. Донченко О. Архетипи соціального життя і політика (Глибинні регулятиви психополітичного повсякдення) [Текст]: монографія / Олена Донченко, Юрій Романенко. – К. : Либідь, 2001. – 334 с.
11. Донченко Е.А. Феноменология архетипа и государственное управление [Текст] / Е.А. Донченко // Публичное управление: теория и практика: сборник научных работ Ассоциации докторов наук государственного управления. – Х.: ДокНауКДержУпр, 2010. – № 3-4. – С. 35-36.
12. Драган О. Історія та досвід протидії корупційним проявам в окремих країнах [Текст] / О. Драган // Вісник прокуратури. - № 4, 2008. - С. 49-55.
13. Дзуликья взятка [Текст] // Российская газета. – № 131 (5210). – 2010. – С.9.
14. Запобігання та протидія корупції: навчальний посібник / за ред. проф. Михненка А.М. // А.М. Михненко, О.В. Руснак, А.М. Мудров, С.О. Кравченко та ін. – 3-є вид., доп. і перероб. – К. : НАДУ, - 2012. – 529 с.
15. Корупція в Україні. Національне дослідження стану корупції у сфері регуляторної політики: отримання документів дозвільного характеру на будівництво та операції з землею. Звіт за результатами соціологічного дослідження [Текст]. – Київ, 2008-2009. – 28 с.
16. Крупкин П.Л. Эволюционная теория архетипов Юнга: архетипичні моменти в структурі колективної ідентичності [Текст] / П.Л. Крупкин // Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во “ДокНауКДержУпр”, 2010. – № 3-4. - С. 303 - 311.

17. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії [Текст]: монографія / М.І. Мельник. – К.: Атіка, 2001. – 304 с.
18. Михальченко М., Михальченко О., Невмерижицький Є. Корупція в Україні: політико-філософський аналіз [Текст]: Монографія. – К.: ІПіЕНД імені І.Ф.Кураса НАН України, 2010. – 615 с.
19. Невмерижицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії [Текст]: Монографія. – К.: КНТ, 2008. – 368 с.
20. Нельга О.В. Ірраціональні засади етнічного й національного. Частина II. Етнічне й національне як колективне підсвідоме. [Текст] / О.В. Нельга // Практична філософія. – Київ, 2013. - № 1(47). – С.41-52.
21. Ніколаєва О. Архетипические и психологические основания коррупции в русском государстве [Текст] / О. Ніколаєва // Публичное управление: теория и практика: сборник научных работ Ассоциации докторов наук государственного управления. – Харьков: Изд-во «ДокНаукДержУпр», 2010. - №3-4. - С. 236 – 242.
22. Полохало В. Негражданское общество как социополитический феномен Украины [Текст] / В. Полохало // Полис. - № 6. – 1999 . – С. 25-32.
23. Прохоренко О.Я. Корупція по-українськи (сутність, стан, проблеми) [Текст]: монографія / О.Я. Прохоренко. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 456 с.
24. Радченко О. Архетип українського політикуму [Текст] // Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во “ДокНаукДержУпр”, 2010. – № 3–4. – 190-198.
25. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы [Текст] / С. Роуз-Аккерман; пер. с англ. О.А. Алякринского. – М.: Логос, 2010. – 356 с.
26. Серьогін С.М. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством [Текст]: монографія / С. М. Серьогін. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 456 с.
27. Скоробогачкий В.В. Коррупция как способ легитимации власти [Електронний ресурс] / В.В. Скоробогачкий. // Режим доступу: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1224478>
28. Сибирякова М. Мережеве співтовариство державних службовців як соціокультурний чиник запобіганню корупції [Текст] / М. Сибирякова. // Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х.: Вид-во “ДокНаукДержУпр”, 2010. – № 3–4. – С. 103-111.
29. Соснін О.В. Корупція: витоки та шляхи подолання [Текст] / О.В. Соснін // Юридичний вісник України. – 2011. – № 11(819). – С. 6–7; 2011. – № 12(820). – С. 5.
30. Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007 – 2009, 2011. Звіт за результатами соціологічних досліджень. [Текст]. – Київ, 2011. – 47с.
31. Суший О. Психосоціальний чиник державного управління (теоретико-методологічний аналіз) [Текст] / О. Суший // Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х.: Вид-во “ДокНаукДержУпр”, 2010. – № 3–4. – С. 120-126.
32. Сиссенер Т.К. Феномен коррупции в антропологической перспективе [Текст] / Т.К. Сиссенер // Борьба с ветряными мельницами? Социально-антропологический подход к исследованию коррупции. - С.-Пб.: Алетей, 2007. - С. 56-82.
33. Шаттенберг С. Культура коррупции, или К истории российских чиновников [Текст] / С. Шаттенберг // Неприкосновенный запас: дебаты о политике и культуре. – 2005, - №4(42). – С. 24-35.
34. Юнг К.Г. Архетип и символ [Текст] / Карл Г. Юнг – М.: Ренессанс, 1991.



Ірина СЕВОСТЬЯНОВА

СПОСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕЖИМУ ЗАКОННОСТІ  
У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**Постановка проблеми.** Питання про сутність та зміст судового контролю як одного із способів забезпечення режиму законності в сфері державного управління є досить актуальним в умовах удосконалення всіх найважливіших функціональних і структурних характеристик судової влади в механізмі держави. Ситуація, коли між органами державної влади і суспільством виникають протиріччя, вважається природною, оскільки у будь-якій демократичній державі завжди виникають суперечки відносно методів боротьби із злочинністю, неправомірної діяльністю органів влади тощо. В умовах поступу суспільства до ефективної системи державного управління питання протиріч між державою і суспільством набувають особливої гостроти. Зростає роль інтенсивного втручання держави в різні сфери громадського життя, що зумовлює вагомість значення потенціалу виконавчої влади в механізмі державного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Судовий контроль в механізмі держави став предметом дослідження В. Авер'янова, Т. Андрусяка, Д. Бахраха, Ю. Битяка, С. Василюка, С. Головатого, В. Євдокімова, С. Ківалова, В. Лебедева, Г. Мурашина, І. Нікєрова, В. Ремлева, В. Стефнюка, В. Тація, М. Тихомірова та ін.

**Мета статті** полягає у теоретичному аналізі особливостей судового контролю, які розкривають і характеризують його як засіб забезпечення режиму законності в сфері державного управління.

**Вклад основного матеріалу.** Необхідність принципово нового розуміння громадського призначення державного управління пов'язана з тим, що воно досі з боку абсолютної більшості службовців державного апарату і громадян сприймається як право «управлінське» і «каральне», тобто, як інструмент обслуговування державного управління людиною, що ґрунтується на адміністративній відповідальності перед державою. Такий підхід до цього питання характерний для ідеології, яка проголошує принцип домінування держави над людиною, тоді як Конституція України 1996 року закріпила принципово іншу ідеологію, що проповідує служіння держави людині.

Режим законності у сфері організації та функціонування виконавчих органів державної влади забезпечується судовим контролем – комплексним явищем, яке відображає основні риси судової влади. Судовий контроль щодо забезпечення законності державного управління є особливим видом діяльності судів різних юрисдикцій, який полягає у прямій або опосередкованій перевірці правомірності державно-управлінських рішень та складає сутність справи або супроводжує розгляд і розв'язання окремих правових спорів і наслідком якого можуть бути відновлення порушеного режиму законності, забезпечення охорони суспільних відносин та поновлення порушених прав суб'єктів різноманітних правовідносин, які виникають у державі [1, с. 229].

Судовий контроль здійснює адміністративна юстиція. Термін «адміністративна юстиція» в науковій літературі розглядається як система спеціальних органів по контролю за дотриманням законності у сфері державного управління, а також як особливий процесу-



**СЕВОСТЬЯНОВА**  
**Ірина Євгенівна,**

кандидат політичних наук, доцент Севастопольського національного технічного університету, м. Севастополь.

**Анотація:** у статті аналізується судовий контроль як один із способів забезпечення законності в сфері державного управління, розглядаються елементи діяльності адміністративної юстиції в державному управлінні як контролюючого механізму.

**Ключові слова:** законність, державне управління, судовий контроль, правова держава, судова влада, режим законності, органи державної влади, ефективне державне управління.

УДК 342.5

альний порядок вирішення адміністративно-правових суперечок між громадянином і організацією, з одного боку, і органом державного управління – з іншого [2, с. 8].

Ця точка зору співпадає з думкою українських учених, що концептуалізують адміністративну юстицію як встановлений законом порядок розгляду і дозволу в судовій процесуальній формі справ, які виникають у сфері державного управління між громадянами або юридичними особами, з одного боку, і органами державного управління (посадовцями) – з іншого, здійснюваний загальними або спеціально створеними для вирішення правових суперечок судами [3, с. 198].

Деякі автори дають наступне визначення адміністративній юстиції: «адміністративна юстиція – самостійна система спеціальних органів судової влади, що здійснюють контроль у сфері державного управління, а також захист суб'єктивних прав громадян у разі їхнього порушення незаконними діями (бездіяльністю) або рішеннями адміністрації» [4, с. 441]. Такий підхід видається обґрунтованим. На думку В. С. Стефанюка, метою адміністративної юстиції виступає захист «суб'єктивних публічних прав громадян», «найоб'єктивнішого порядку», тобто, правопорядку «забезпечення законності управління» і гарантування самостійності та незалежності виконавчої, адміністративної влади. Основною особливістю адміністративної юстиції є те, що вона відноситься до сфери правосуддя, судової, а не виконавчої гілки влади [5, с. 50].

Найважливішою передумовою ефективного державного управління є справедливий баланс інтересів між державою, з одного боку, і громадянами – з іншого. «Ідея такого справедливого балансу інтересів є обґрунтуванням існування адміністративного права у Великобританії або його еквіваленту у французькому адміністративному праві як частині публічного права» [4, с. 443].

Адміністративна юстиція є інститутом, що склався у багатьох європейських країнах, серед яких Франція, Іспанія, Швейцарія. Можливості адміністративної юстиції активно використовуються і в країнах, що розвиваються. У багатьох державах ведуться дискусії, предметом яких є становлення національних інститутів адміністративної юстиції. У країнах з традиційно високим рівнем її правового регулювання увага до адміністративної юстиції настільки значна, що вона навіть за формальними ознаками конкурує з юстицією конституційною: наприклад, у спеціальних наукових дослідженнях конституційне судочинство аналізується після розгляду проблематики адміністративної юстиції [6, с. 70].

У науковій літературі існують підходи до правового та організаційного оформлення захисту громадян від неправомірних дій і рішень органів виконавчої влади та їх службовців (мається на увазі створення системи спеціалізованих органів – судів, трибуналів, колегій і т.д.). Увага приділяється чотирьом поширеним способам забезпечення правового захисту громадян у сфері дії державного управління, якими виступають наступні типи: адміністративний («управлінський»), загальносудовий, «квазісудовий» (англо-американський, «англосаксонський»), адміністративно-судовий («німецький»).

Існування різних моделей організації адміністративної юстиції обумовлене історико-правовими чинниками. Прийнято виділяти три основні моделі побудови системи адміністративної юстиції: німецьку, англо-американську і французьку. Кожна держава має власну систему контролю за законністю управлінської діяльності, що відповідає її правовим традиціям і специфіці державного механізму.

Для німецької адміністративної юстиції характерна система спеціальних адміністративних судів. Спеціально для вирішення суперечок про публічне право в 1872 р. у Пруссії були створені адміністративні суди: окружні комітети на місцях, обласні адміністративні суди і Вищий адміністративний суд Пруссії. Сучасна система адміністративної юстиції у ФРН багато в чому повторює колишню: адміністративні суди земель, апеляційний адміністративний суд землі і Федеральний адміністративний суд, рішення якого в надзвичайних випадках можуть бути переглянуті Верховним Судом ФРН. Адміністративні суди Німеччини незалежні від органів активного управ-

ління і утворюють одну з гілок судової системи ФРН. Відмінною рисою німецької системи юрисдикційного контролю за адміністрацією слід вважати зв'язаність адміністративних судів основними правами і свободами. Це означає, що при здійсненні правосуддя вони повинні не лише застосовувати норми поточного законодавства, але й враховувати права і свободи громадянина. Слід зазначити, що основні риси німецької системи адміністративної юстиції можна виявити в Австрії та Португалії.

У США правовим фундаментом федерального адміністративно-процесуального права виступає Закон про адміністративну процедуру 1946 р., який став «важливою віхою в розвитку самої ідеї стосовно необхідності розширення в сучасних умовах відповідальності адміністрації за заподіяний збиток» [4, с. 442]. Згідно з цим законом, право на судову перевірку отримує «особа, що зазнала збитку внаслідок дії адміністративної установи». Основним положенням Закону можна вважати те, що США, згідно з цим положенням, несуть відповідальність про позови із спричинення шкоди так само і в тій же мірі, що й приватні особи при подібних обставинах. Особливість американської моделі адміністративної юстиції полягає в тому, що вона діє на стику виконавчої та судової влади, для неї характерне поєднання діяльності адміністративних квазісудових установ із розглядом справ адміністративного характеру у рамках загальних судів [4, с. 452].

Аналіз принципів функціонування адміністративної юстиції в державному механізмі США підтверджує тезу про те, що незалежні судові та квазісудові органи цієї країни відіграють важливу роль у захисті прав і свобод людини та громадянина. Таким чином, інститут адміністративної юстиції в США відіграє роль додаткового правозахисного засобу. Очевидно, саме тому американський дослідник Н. Досерн, підкреслюючи значення запропонованої в 1803 р. доктрини судового нагляду, висловив думку про те, що «поняття судового нагляду є найбільш важливим внеском американської політичної системи у розвиток свободи громадян у світовому масштабі» [4, с. 455].

У Великобританії правовою основою адміністративної юстиції став ухвалений в 1958 р. Закон про трибунали і розслідування, який створив правове поле для діяльності великої кількості органів адміністративних конфліктів, що займаються дозволами в соціально-економічній сфері. Проте, підкреслюючи усю важливість адміністративної юстиції в демократичній державі, не можна не враховувати того, що й сама адміністративна юстиція може бути джерелом небезпеки, якщо її не поставити під ефективний нагляд і контроль. У 1932 р. Комітет з питань повноважень міністрів Великобританії рекомендував: зберегти наглядову юрисдикцію Високого суду над судами спеціальної юрисдикції. Високий суд може спонукати ці суди до дотримання правосуддя на основі принципів природного права. У 1957 р. Комітет Френкса визначив основні принципи відкритості, справедливості та неупередженості, які лягли в основу Закону про суди спеціальної юрисдикції і розслідування від 1958 р. [7, с. 82].

Особливостями французької моделі адміністративної юстиції є те, що здійснення правосуддя по адміністративних спорах покладене на триланкову систему адміністративної юстиції: 32 адміністративних трибунали в округах, п'ять апеляційних адміністративних судів. Слід зазначити, що положення судів по управлінських спорах впродовж тривалого часу було в певній мірі подвійним, оскільки ці суди організовані всередині самої системи виконавчої влади за принципом «судити адміністрацію – означає управляти».

Реалізація принципу розподілу влади в сучасній Франції призвела до відділення адміністративних судів від органів публічного управління. Це було закріплено 22 липня 1980 р. рішенням Конституційної ради Франції, яка, роз'яснюючи ст. 64 Конституції Франції, розповсюдила гарантії незалежності суддів загальної юрисдикції на суддів адміністративних судів, проголосивши конституційними принципами незалежність адміністративних судів від адміністрації та двоїстість французької судової системи як наслідок «французької концепції розподілу влади» [8, с. 67].

Адміністративним судам Франції осудні усі спори у сфері управління, за винятком віднесених до відання судів загальної юрисдикції (охорона власності, особиста недо-торканість, деякі фіскальні спори та ін.).

На рис. 1. показані загальні параметри побудови німецької, англо-американської та французької систем адміністративної юстиції.



Рис. 1. Особливості систем адміністративної юстиції

Судовий контроль за законністю діяльності державних установ був введений також в інших країнах. Наприклад, розділ 4 ст. 19 Основного закону Німеччини свідчить: «Якщо права якої-небудь особи порушені публічною владою, їй надається можливість звернутися до суду» [10, с. 84].

Спроби введення адміністративної юстиції спостерігалися і в Україні. Законодавство періоду короткочасного існування самостійної Української держави (1917-1920 рр.) не обійшло своєю увагою питання діяльності органів адміністративної юстиції. Конституція Української Народної Республіки 1918 р. встановила, що судова влада у рамках цивільного, кримінального і адміністративного законодавства здійснюються виключно судовими органами. Проектом Основного Державного Закону УНР в період існування Директорії (1920 р.) передбачалося введення в судову систему України Вищого Адміністративного Суду. У функції цього суду входив розгляд і рішення відповідно до судового порядку питань про законність розпоряджень адміністративних органів і органів самоврядування.

Так, відповідно до ст. 158 Адміністративного кодексу УРСР від 12 жовтня 1927 р., могли бути оскаржені найважливіші акти по здійсненню розпорядчих актів управління. Відповідно до ст. 58 Конституції СРСР 1977 р., громадяни СРСР мали право оскаржити дії службових осіб, державних і громадських органів. Дії службових осіб, які супроводжуються порушенням закону, перевищенням повноважень та ущемляють права громадян, могли у встановленому законом порядку бути оскарженими в суді. У Конституції УРСР 1978 р. (ст. 56) також була передбачена подібна норма. Проте, вказані гарантії були запроваджені в життя тільки через 10 років – 30 червня 1987 р. з ухваленням Закону СРСР «Про порядок оскарження в суді неправомірних дій службових осіб, які ущемляють права громадян» [10, с. 176]. Цей Закон передбачав судові оскарження дій службових осіб, здійснені з порушенням закону, з перевищенням повноважень, які ущемляють права громадян, внаслідок чого громадянин незаконно втрачав можливість повністю або частково реалізувати право, надане йому законом або іншим нормативним актом.

Результатом суспільно-історичного розвитку стало визнання Україною цінності людської особистості, ідей правової держави і принципу розподілу влади. Усвідомлення єдності та взаємообумовленості людини і суспільства призвело до визнання і закріплення в Конституції України пріоритету прав і свобод людини та громадянина перед інтересами держави.

Зараз можна виділити особливості адміністративної юстиції.

По-перше, здійснення судовими органами правосуддя щодо адміністративних справ, – Адміністративна юстиція, – це правосуддя, а не управлінська діяльність.

По-друге, процес розгляду адміністративних справ побудований на зразок загального судового: він є голосним, публічним, має елементи змагальності.

При цьому специфіка адміністративних справ така, що їх розгляд потребує особливих організаційних форм і спеціальної суддівської кваліфікації, оскільки рішення адміністративних справ вимагає, крім досконалого знання законодавства, насамперед адміністративного, ще й знання державного управління та інших сфер діяльності [11, с. 220].

На рис. 2. показано складові діяльності адміністративної юстиції в державному управлінні як контролюючого і регулюючого механізму.



Рис. 2. Адміністративна юстиція в державному управлінні

Ефективність реалізації людиною своїх прав і свобод є однією з найважливіших ознак демократичного розвитку суспільства і правової держави. Згідно зі ст. 55 Конституції України 1996 р. кожному гарантується судовий захист його прав і свобод. Рішення та дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, що порушують права і свободи громадян та їхніх об'єднань, можуть бути оскарженими в суді. Передбачене Конституцією України, а також чинним законодавством право звертатися за захистом до суду стало серйозним чинником зміцнення гарантій прав громадян у сфері виконавчої влади. Тільки, коли ст. 55 Конституції застосовуватиметься повною мірою, можна буде з повною підставою заявити, що Україна стала правовою державою. За таких умов дієвий, ефективний і своєчасний судовий контроль за законністю в сфері державного управління забезпечить порядок, справедливість і рівноправність у державі.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Законність обов'язкова для всіх суб'єктів державного управління. Вона спрямована на вдосконалення системи органів державної влади і необхідна для забезпечення раціональної та ефективної роботи механізму держави.

Судовий контроль забезпечуючи режим законності в сфері державного управління, спрямований передусім на: підтримання відповідності державно-управлінських рішень Конституції України; забезпечення захисту прав і свобод суб'єктів правовідносин, що виникають у сфері державного управління; ліквідацію випадків перевищення владних повноважень посадовими особами; поновлення режиму законності у випадках його порушення незаконними діями органів державного управління.

#### Література:

1. Державне управління: проблеми адміністративно – правової теорії та практики / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. — К. : Факт, 2003. — 384 с.
2. Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / М. Ю. Тихомиров. — М. : Изд-во Тихомирова М. Ю., 2011. — 1088 с.
3. Адміністративне право України / [за ред. проф. Ю. П. Битяка]. — Харків : Право, 2000. — 520 с.

4. Права человека / [отв. ред. Е. А. Лукашева]. — М. : Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 2001. — 573 с.
5. Стефанюк В. Судова система України та судова реформа / В. Стефанюк. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — 176 с.
6. Зоммерман К. П. Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: история развития и основные черты / К. П. Зоммерман, Ю. Н. Старилов // Государство и право. — 1999. — № 7. — С. 70—77.
7. Шишкін В. І. Судові системи країн світу : [навч. посіб.] : У 3-х / В. І. Шишкін. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — Кн. 1. — 320 с.
8. Соловьева А. К. Перспективы развития административной юстиции в России: организационный и формальный подход / А. К. Соловьева // Правоведение. — 1999. — № 1. — С. 66—72.
9. Конституции зарубежных государств / [сост. проф. В. В. Маклаков]. — М. : БЕК, 1999. — [2-е изд.]. — 584 с.
10. Стефанюк В. Судова система України та судова реформа / В. Стефанюк. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — 176 с.
11. Старилов Ю.Н. Административная юстиция / Ю.Н. Старилов / Монография. — М. : Издательство НОРМА, 2001 — 304 с.

*Наталія АДУБЕЦЬКА*

## СУТНІСТЬ ТА ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ ПРИЧИННО-НАСЛІДКОВОГО ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ ТА МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**Постановка проблеми.** На сьогодні маємо велику кількість наукових праць, які присвячені дослідженню сутності функцій держави та механізмів державного управління. В той же час, залишається мало вивченим питання причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління. В даній статті зроблена спроба прояснити це питання.

**Метою даної статті** є розкриття сутності та основних понять причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню сутності та призначення функцій держави присвячені численні наукові роботи. Значна їх кількість присвячена й механізмам державного управління. В той же час, наявні роботи далеко не вичерпують весь обсяг матеріалу з уявлень як функцій держави, так і механізмів державного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Насамперед, з'ясуємо, що являє собою причинно-наслідковий взаємозв'язок функцій держави та механізмів державного управління. Для цього звернемося до відомої енциклопедичної та словникової літератури.

Насамперед з'ясуємо, що у понятійному плані являє собою держава. Держава – це, як зазначено в Енциклопедії державного управління, особлива форма організації суспільства, що характеризується суверенною владою, політичним і публічним характером, реалізацією своїх повноважень на певній території через діяльність спеціально створених органів та організацій, наданням своїм рішенням обов'язкової правової форми, установами податків з метою ефективного функціонування механізму влади та реалізацією загально соціальних повноважень [1, С.134].

Для визначення поняття «функції держави» звернемося до відомого формулювання поняття «функція». Функція, за її філософського визначення, означає обов'язки, коло діяльності [2]. Тоді функції держави - це взяті в комплексі її обов'язки та коло діяльності, тобто, іншими словами, основні напрями або види внутрішньої і зовнішньої діяльності держави, що виражають і конкретизують її сутність та призначення в суспільстві, цілі й завдання державного управління [1, С.696]. У Вікіпедії дано такий погляд на функції держави, а саме: їх розгляд як ролі, яку вони виконують щодо суспільства, та як основні напрями її діяльності. Тобто у функціях держави виражається її сутність та призначення [3]. Відтак, ми визначилися з формулюванням поняття «функції держави».

Функції держави безпосередньо впливають на функції державного управління, оскільки сфери діяльності держави безпосередньо трансформуються у сфери державного управління. Це розроблення й здійснення внутрішньої та зовнішньої політики, правове визначення і регулювання відносин у масштабах усього суспільства, формування та реалізація державного бюджету тощо. Дійсно, державне управління, за визначенням, наведеним в Енциклопедії державного управління, – це діяльність держави (органів державної влади),



**АДУБЕЦЬКА  
Наталія Василівна,**

*начальник відділу у справах сім'ї, молоді, культурно-масової роботи та зв'язків з громадськістю адміністрації Ленінського району Миколаївської міської ради, м. Миколаїв.*

**Анотація:** Показаний вплив інноваційних механізмів на стратегічний розвиток наукової галузі «Державне управління».

**Ключові слова:** інноваційний механізм, стратегічний розвиток, наукова галузь, державне управління, механізми державного управління.

**УДК 351.321**

спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами. [1, С.157].

Особливе місце у понятійному апараті державного управління займають механізми державного управління. Як зазначено у Словнику з державного управління, механізми державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Йдеться про механізми управління державою, коли фактори управління є внутрішніми, або про механізми взаємодії з іншими державами, коли ці фактори є зовнішніми [4].

В Енциклопедії державного управління механізми державного управління характеризуються як способи розв’язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних форм і методів управління [5, с. 375].

Таким чином, ми визначилися й з поняттям «механізми державного управління». Залишилося встановити взаємозв’язок між цими поняттями.

Поняття взаємозв’язок утворене з двох слів : «взаємний» та «зв’язок». Поняття взаємний означає обопільний, спільний. Поняття «зв’язок» характеризує чинники виникнення й збереження цілісності та властивостей системи. За системного підходу взаємозв’язок слід розглядати з позиції системного аналізу, тобто як співвідношення між різними компонентами системи, факторами, явищами, подіями, засновані на взаємозалежності і взаємообумовленості, а також як зв’язок-комунікацію, тобто процес передачі інформації від одного джерела до іншого. Зв’язок можна охарактеризувати за напрямом, силою, характером (видом). Вирізняють такі види зв’язків: підпорядкування, рівноправні, управління, породження. Причинно-наслідковий взаємозв’язок є зв’язком породження типу «причина – наслідок» [6].

Відтак, причинно-наслідковий взаємозв’язок функцій держави та механізмів державного управління – це зв’язок породження типу «причина - наслідок», де функції держави відіграють роль причини, а механізми державного управління є наслідком, тобто вибір і реалізація будь-якого з основних напрямів діяльності держави призводить до задіяння певного набору (комплексу) механізмів державного управління, що являють собою практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей відповідно до ситуації (обрана стратегія, політика, визначені цілі, наявні ресурси, технології, їх ефективність, інші умови та обмеження, зокрема просторові та часові), що склалася.

Причинно-наслідковий взаємозв’язок, на нашу думку, доцільно розглядати у двох напрямках – прямому та зворотному. Прямий зв’язок – це безпосередня пряма комунікація та дія або подія, за якої, залежно від причини, маємо певний наслідок. Зворотний зв’язок в широкому розумінні означає відгук у відповідь, реакцію на яку-небудь дію або подію. Він є основою саморегулювання і розвитку систем, пристосування до змінних умов їх функціонування [1, с. 229].

Логіку прямого причинно-наслідкового взаємозв’язку функцій держави та механізмів державного управління відображає схема, наведена на рис. 1.

Основним завданням держави є створення умов і забезпечення розвитку суспільства. Зміна ситуації в державі за будь-яким напрямом її діяльності (функціонування) призводить до постановки нових або корекції вже визначених цілей розвитку. Щоб досягти цих цілей необхідно діяти, реалізуючи функції держави та державного управління та формуючи відповідні впливи на об’єкти державного управління (зовнішні відносно системи державного управління) та на суб’єкти державного управління (внутрішні відносно системи державного управління) у разі необхідності внесення в них змін (в цьому разі вони розглядаються як об’єкти управління).



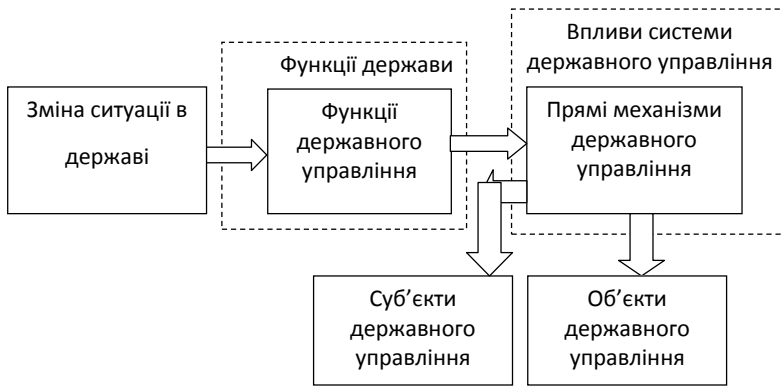


Рис. 1. Система прямого причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління.

Основним інструментом реалізації цих впливів є механізми державного управління, які застосовують або окремо, або у комплексі.

Прямі механізми державного управління можна поділити на три групи, виходячи з представлення діяльності у вигляді трьох складових – основної, управлінської та забезпечуючої (ресурсовідновлювальної, ресурсо-відтворюючої) [7], а саме: прямі механізми основної діяльності, прямі механізми управлінської діяльності та прямі механізми забезпечуючої діяльності.

На рис. 2 наведена модель, що відображає взаємодію цих механізмів між собою.

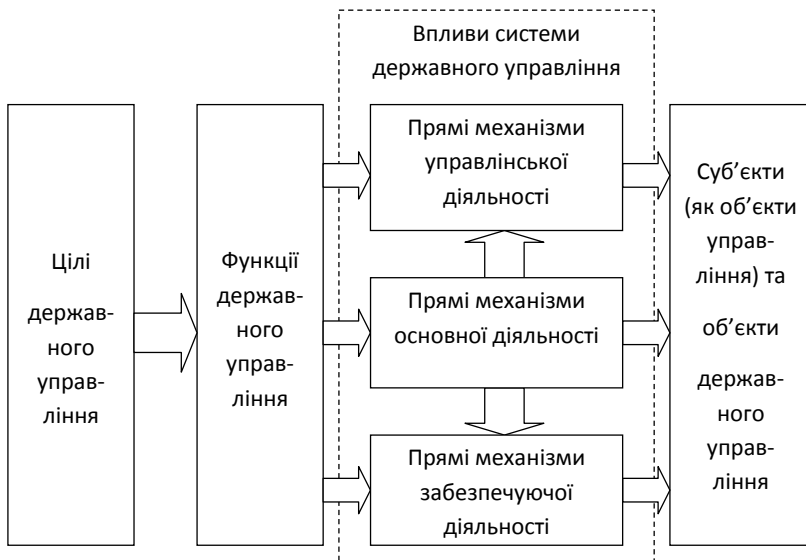


Рис. 2. Модель взаємодії прямих механізмів управлінської, основної та забезпечуючої діяльності

Прямі механізми основної діяльності спрямовані на безпосередню реалізацію основних функцій держави – економічної, політичної, соціальної, гуманітарної, екологічної.

Прямі механізми управлінської діяльності спрямовані на безпосередню реалізацію управлінських функцій держави – правової (правотворчої та правореалізуючої), менеджерської (планування, організація, мотивація, контроль, комунікація та прийняття управлінських рішень), інституційної (формування різних інституцій за своїм призначенням, повноваженнями та встановлення правил їх взаємозв'язку). Прямі механізми забезпечуючої діяльності спрямовані на безпосередню реалізацію забез-

печуючої функції держави – фінансове, матеріально-технічне, кадрове, інформаційне, документаційне забезпечення, а також забезпечення у часі та просторі.

Логіку зворотного причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління відображає схема, наведена на рис. 3.



Рис. 3. Система зворотного причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління.

На цьому рисунку наведені ті суб'єкти державного управління, якими здійснюється управління на внутрішніх циклах системи державного управління (адміністративна реформа, реорганізація, ліквідація, створення, поділ на менші структури, навпаки поєднання структур, зміна або уточнення напрямів функціонування, структури, штатного розпису, керівництва тощо), тобто вони фактично в цих циклах виступають як об'єкти управління.

Зворотні механізми державного управління фактично є різновидами моніторингу стану суспільства та системи державного управління. Такий моніторинг також можна класифікувати за трьома групами відповідно до основних складових діяльності, а саме: моніторинг стану, подій та процесів основної діяльності, моніторинг стану, подій та процесів управлінської діяльності та моніторинг стану, подій та процесів забезпечуючої діяльності.

Виконуючи функції держави та державного управління, система державного управління має час від часу (або періодично, або систематично, або схоластично, або інколи) звертатися до результатів моніторингу стану суспільства та системи державного управління та перевіряти, чи відбувається досягнення поставлених цілей та отримання очікуваних результатів. Таким чином, завдяки зворотним механізмам моніторингу можна оцінювати ситуацію в державі, галузі, регіоні, території в залежності від завдань державного управління.

Якщо прямий причинно-наслідковий взаємозв'язок функцій держави та механізмів державного управління використовується для забезпечення реакції системи державного управління на зміну ситуації в державі та запуску нових циклів управління, то зворотний причинно-наслідковий взаємозв'язок функцій держави та механізмів державного управління необхідний для забезпечення адекватності цієї реакції та відгуку на неї суспільства.

В даній статті зустрічається поняття «розвиток». Воно вже використовувалося в контексті розвитку суспільства. Розвиток, як зазначено у Вікіпедії, – це необоротна, спрямована, закономірна зміна матеріальних і ідеальних об'єктів [8].

Коли йдеться про розвиток причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління, то маємо на увазі необоротну, спрямовану, закономірну зміну механізмів державного управління, що являють собою практичні

заходи, засоби, важелі, стимули впливу держави на суспільство, внаслідок переорієнтації функцій держави на нові цілі та завдання відповідно до зміни суспільної ситуації (нові стратегія, політика, наявні ресурси, технології, їх ефективність, інші умови та обмеження, зокрема просторові та часові, врахування громадської думки тощо).

У цьому напрямку в порядку постановки та вирішення відповідного наукового завдання можна запропонувати низку досліджень, а саме:

- визначення підходів, моделей та типологій причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління;
- обґрунтування формування механізмів державного управління як практичних засобів реалізації функцій держави.
- виявлення та аналіз проблемних питань розвитку причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління;
- визначення основних напрямів розвитку та реалізації причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління;
- проведення експертного оцінювання стану та напрямів розвитку причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління;
- формування концептуальних засад розвитку причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління;
- розроблення науково-практичних рекомендацій щодо розвитку причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Підсумовуючи виділимо два основні типи причинно-наслідкового взаємозв'язку функцій держави та механізмів державного управління – прямий та зворотний, та визначимо, що перспективою подальших наукових досліджень у цій сфері є типологізація причинно-наслідкових зв'язків функцій держави і механізмів державного управління.

#### *Література:*

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. Колегія В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.
2. Функція. Вікіпедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ru.wikipedia.org/>
3. Держава. Вікіпедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wi>.
4. Державне управління : Словник-довідник / Уклад.: В. Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варвар та ін. // За. заг. ред. Князева В. М., Бакуменка В. Д. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред.колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред.колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 692 с.
6. Зв'язок. Вікіпедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ru.wikipedia.org>.
7. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : Навчальний посібник [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. – К. : ВПЦ АМУ, 2010. – С. 71-73.
8. Розвиток. Вікіпедія. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/>

**НАМЧУК****Віктор Антонович,**

здобувач кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, м. Харків.

**Анотація:** статтю присвячено аналізу сутності та змісту сучасної соціальної держави. Розглядаються її виникнення, розвиток та особливості порівняно з іншими типами держави. Визначаються основні класифікації сучасних соціальних держав. Досліджуються можливості їх застосування в Україні.

**Ключові слова:**

державне управління, соціальна держава, соціальний розвиток, механізми державного управління.

УДК 352.075

**Віктор НАМЧУК**

## МОДЕЛІ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ: ВИБІР ДЛЯ УКРАЇНИ

**Постановка проблеми.** Загальновизнано, що наукові класифікації відіграють значну роль у пізнанні, оскільки слугують важливим засобом теоретичного відтворення видових особливостей певного об'єкта дослідження. Це справедливо і щодо тих аналітичних схем, які дають змогу класифікувати сучасні соціальні держави, тобто, інакше кажучи, держави загального добробуту. Класифікація таких держав дозволяє конкретизувати уявлення про них настільки, щоб «вийти» на практично значущі, емпірично фіксовані властивості та риси останніх.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання розвитку соціальної держави в європейських країнах розглядаються багатьма авторами, зокрема, такими як Н. Антюшина, Л. Вітте, І. Гау, Дж. Гранд, Л. Дауел, М. Делі, Б. Жувенель, В. Іноземцев, М. Каргалова, В. Ойкен, М. Річчері, С. Федоров та ін. Дослідження проблем моделювання соціальної держави присвячені роботи Г. Віленського, Ч. Лебо, О. Скрипнюка, В. Гойман та ін. Не зважаючи на широкий загальний наукових досліджень щодо соціальної держави, відкритим залишається питання концептуального осмислення найбільш привабливої моделі для України та виявлення ролі органів державного управління у цьому процесі.

**Метою статті** є узагальнення сучасних моделей соціальної держави та розробка пропозицій щодо їх застосування в Україні.

**Вклад основного матеріалу.** Одна з перших спроб класифікації соціальної держави належить американським дослідникам Г. Віленському і Ч. Лебо, які виділили «інституціональну» і «залишкову» моделі соціальної держави. За першої моделі перерозподіл матеріальних благ вважається функцією, котра органічно властива соціальній державі. За другої ж – такий перерозподіл слугує начебто надзвичайним заходом. Це означає, що «залишкова» модель передбачає надання державної підтримки особі лише у разі, коли індивідуальні потреби не можуть бути задоволені іншими соціальними інститутами, зокрема, сім'єю, громадою, благодійними фондами. За такого підходу фінансова допомога і соціальні послуги покладають на їх одержувачів певні зобов'язання у вигляді, наприклад, залучення їх до виконання «громадських робіт» (у разі отримання допомоги у зв'язку з безробіттям). Принцип «залишковості соціального добробуту» характеризується ще й тим, що державна підтримка повинна здійснюватися на короткостроковій основі (тільки у критичній ситуації) і припинятися, коли людина або сім'я знову зможуть піклуватися про себе самостійно [15, с. 66].

За «інституціональної моделі» соціальної держави реалізація програм соціального добробуту розглядається як природна, узаконена функція сучасного постіндустріального суспільства, спрямована на надання людині можливості самореалізуватися. При цьому, на одержувачів соціального забезпечення не накладається ярлик невдахи, що характерно для «залишкової моделі». Прихильники «інституціональної моделі» вважають, що труднощі, які виникають у житті окремої людини, породжуються суспільством і державою. А відтак, останні повинні взяти на себе відповідальність за удоскона-

лення соціальних інститутів, що мають важливе значення для всебічного розвитку кожної особи [15, с. 66].

Отже, принципова відмінність між двома описаними моделями соціальної держави полягає в основному у різних масштабах державного втручання в соціально-економічну сферу. Так, у «залишковій» моделі заходи «держави добробуту» спрямовані вибірково, на найбідніші прошарки населення, за наявності доволі слабо вираженої прогресії податків, у той час як у державі «інституціональної» моделі державні заходи допомоги охоплюють більш широке коло людей і здійснюються за рахунок податків, які стягуються на основі доволі високої прогресії [1, с. 17].

Існування певної форми держави загального добробуту у розвинутих країнах визнається в сучасних умовах більшістю існуючих політичних сил. Докорінно заперечують її можливість лише прихильники доктрини свободи волі – лібертаріанці, для яких така держава уособлює порушення прав тих, хто має сплачувати податки для забезпечення її функціонування. Відтак, предметом суперечки між представниками різних політичних сил є, власне, лише вибір форми (моделі) соціальної держави. Каменем спотикання в цій суперечці є те, чи слід розглядати таку державу як механізм забезпечення соціальної безпеки шляхом встановлення мінімального рівня загального добробуту, нижче якого нікому не дозволяється опускатися, чи як механізм перерозподілу багатства між багатими та бідними, що сприяє досягненню більшої рівності в суспільстві. Ці різні підходи яскраво відображають лінію розмежування між традиційним лібералізмом та соціал-демократією [3, с. 107]. І зводяться вони, на нашу думку, насамперед до вибору між «залишковою» та «інституціональною» моделями держави добробуту.

Засадами ліберальної (від лат. *liberalis* – «вільний») ідеології, на основі якої згодом постали і її пізніші течії, а також виникли консервативні й радикальні відгалуження, є пріоритет свободи особи перед владою, секуляризація політики, підтримка таких складових держави і таких принципів права, які б обмежували державну владу і надавали би більше прав громадянам, а не державі. Звідси логічно випливало обстоювання лібералами принципу «laissez-faire» (невтручання держави). Проте наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. ситуація змінюється у зв'язку з появою в Великій Британії нової течії соціального лібералізму, представленого Т. Г. Грінгом і Л. Т. Гобгаузом, та нової політико-економічної теорії Дж. М. Кейнса, а в США – «прогресивних» реформаторів, чий позиції окреслили такі дослідники, як Г. Кроулі і Дж. Дьюї. Ці мислителі відкидали крайній індивідуалізм деяких лібералів ХІХ століття і намагалися узгодити особисту свободу із визнанням тієї міри, до якої саме суспільство й держава – а не окремі особи – є відповідальними за добробут людства, зокрема за матеріальне забезпечення бідних і створення для них можливостей отримання освіти [3, с. 107]. Відтак, місце концепції держави – «нічного сторожа» поступово починає займати ідея «держави добробуту» (у «залишковій» її моделі).

Найважливішою ж стратегічною метою соціал-демократії є рух до іншої моделі держави, яку розуміють як «інституціональну» державу загального добробуту. Найяскравішою спробою втілення у життя такої держави є «скандинавська модель», що склалася в післявоєнні десятиліття в Данії, Норвегії і Швеції. Її виникнення пов'язують із приходом до влади перших соціал-демократичних урядів: у Данії – 1929 році, у Швеції та Норвегії – 1932 році. Ця модель дає, на думку В. Медведчука, найповніше уявлення про реалізацію соціал-демократичної парадигми суспільного розвитку на рівні окремої країни. Характерними особливостями «скандинавської» («шведської») моделі, зазвичай, вважають: створення за порівняно короткий період високоєфективної економіки; забезпечення зайнятості практично всього працездатного населення; ліквідацію бідності; створення умов найрозвинутішої у світі системи соціального забезпечення; досягнення високого рівня освіти й культури. Основу змішаної економіки в цій моделі складають органічне поєднання приватнокапіталістичної ринкової економіки і соціально орієнтованої системи перерозподілу виробле-

ного продукту з метою забезпечення більшої соціальної справедливості. Політика держави спрямована на те, щоб підвищити рівень життя бідних прошарків населення, забезпечити умови для повної зайнятості, підтримувати розвинуту систему соціального забезпечення. Ідеал вбачається в тому, щоб скоротити існуючу соціальну нерівність через надання соціальних послуг у найважливіших сферах життя. До таких послуг належать: система виплат на дітей; безкоштовна шкільна освіта; забезпечення в старості; виплата допомоги в разі безробіття; забезпечення житлом тощо [7, с. 20].

Соціал-демократичний напрям вважає головною метою держави досягнення соціальної справедливості у суспільстві, «зняття нерівності», що виникає під час розподілу соціальних та економічних ресурсів. Відповідно до цього, держава гарантує певний рівень доходів та соціальних послуг незалежно від особистого трудового внеску. Потреби населення є підставою для визначення нижньої межі соціальних видатків. Витрати на соціальні послуги розглядаються як інвестиції у людський капітал, який є найвищою цінністю та умовою економічного зростання. Ця модель знімає з людини турботу про розв'язання власних соціальних проблем, виключаючи самореалізацію та боротьбу за існування. Їй властиві соціальна однорідність, зниження соціальної та економічної активності населення [9, с. 6].

Думка про те, що держава має усувати шкідливі збої ринкового механізму, надто часто призводила до непропорційного розширення управлінського апарату та бюрократії у рамках соціал-демократичної політики.

Цінності, важливі для усіх громадян, такі, як особисті досягнення та успіхи, дух підприємництва, особиста відповідальність і чуття колективізму, занадто часто ставились нижче за універсальне прагнення до забезпечення гарантій [19, с. 177].

Викладені негативні тенденції у кінцевому підсумку позначилися на темпах економічного зростання у соціальних державах «інституціональної» моделі, а потім призвели до необхідності певної «лібералізації» ідей соціал-демократії. Це почало явно простежуватися вже з 70-х років ХХ століття, тобто з виникненням кризових явищ в економіці країн «скандинавської моделі». Але згаданий процес є проявом двосторонньої тенденції: адже й сучасний лібералізм зазнав значного впливу соціал-демократичної парадигми. Отже, можна констатувати деякий ступінь конвергенції двох найвпливовіших соціально-політичних течій сучасності. Частково це стосується і певного зближення «залишкової» (ліберальної) та «інституціональної» (соціал-демократичної) моделей соціальної держави в пошуку такої завжди бажаної «золотої середини».

Таким чином, класифікація соціальних держав, як залишкова та інституціональна, є спробою найбільш «грубого», недиференційованого, а відтак – надто неточного поділу за критерієм масштабності державної «інтервенції» в соціально-економічну сферу.

Більш досконала – тричленна – класифікація була запропонована 1977 р. (за її основу взято практично той самий критерій) англійськими вченими-суспільствознавцями Н. Фурнісом і Т. Тилтоном. Вони виділяють, по-перше, «позитивну державу», де соціальне забезпечення базується на індивідуалізмі та захисті корпоративних інтересів. Соціальна політика тут є лише засобом контролю, «амортизатором» соціальних конфліктів, а на соціальні потреби припадає доволі незначна частка державного бюджету. З юридичної точки зору, ця модель характеризується відсутністю розвинутої системи соціального законодавства, натомість діють численні програми соціальної підтримки населення, в які постійно вносяться поточні коригування. Тобто «позитивна держава» (США, Австралія) – це, власне, відома вже нам класична неоліберальна, «залишкова» модель соціальної держави.

Другий вид – власне «соціальна держава» («держава соціальної безпеки»), що проводить політику повної зайнятості, забезпечує усім громадянам гарантований мінімальний рівень життя і рівність шансів, але аж ніяк не матеріальну рівність (Великобританія, Франція, Греція). Якщо у позитивній державі у юридичному аспекті

визнається лише право на соціальну допомогу, розмір і характер якої встановлюється самою державою, то у державі соціальної безпеки громадянам гарантується право оскарження конкретних державних рішень чи соціальної політики держави взагалі, якщо вони не відповідають загально визнаним нормам добробуту і не забезпечують встановленого реального мінімального рівня життя для кожного члена суспільства.

Третій різновид – «державна загального добробуту», в якій забезпечується рівність, кооперація і солідарність членів суспільства. Соціальна політика щодо всіх без винятку є однаковою. Характерними рисами такої моделі є зменшення різниці у заробітній платі, повна зайнятість, забезпечення трудящим домінуючого становища у політиці (Швеція, Нідерланди) [13, с. 29-30].

Варто наголосити, що, будучи лише моделями, ці види соціальної держави ще ніде не були реалізовані повною мірою і свідчать тільки про певні тенденції розвитку державної соціальної політики у західному світі. При цьому, як слушно зауважує О. Скрипнюк, «історична логіка розвитку моделей соціальної держави виглядає таким чином: від найменш досконалої моделі позитивної держави – через державу соціальної безпеки – до соціальної держави загального благоденства (добробуту) як найбільш ефективної форми гарантування соціальних та економічних прав людини. А логіка юридичного розвитку характеризується переходом від права на допомогу до права на захист, і врешті решт, до права на гарантований гідний рівень життя» [17, с. 6].

Разом із тим, на відміну від марксистської суспільно-історичної теорії, в якій одна сходинка, як писав К. Поппер, із залізною історичистською необхідністю успадковує іншу і не допускає жодних історичних повернень, концепція моделей соціальної держави за Н. Фурнісом передбачає, як він каже, «можливості коливання». Це коливання, як правило, спричиняється переходом економіки держави до більш уповільнених темпів розвитку. Всього Н. Фурніс аналізує характер трьох «зрушень», які відбулися в сучасному світі, на прикладі таких держав, як США, Великобританія та Нідерланди. Перше «зрушення» – це спроба республіканської адміністрації у США на початку 80-х років XX ст. юридично скасувати всі підвалини до руху в бік держави соціальної безпеки і перевести позитивну соціальну державу на рівень «лессеферистської держави». Друге «зрушення» – це спроба політики тетчеризму в Великій Британії здійснити перехід від держави соціальної безпеки до позитивної соціальної держави. І третє – це так звана «неоконсервативна хвиля» у Нідерландах, коли було висунуто лозунг про відмову від держави загального добробуту і проголошено принципи денационалізації значної кількості галузей економіки та звуження сфери державного регулювання [17, с. 6-7]. При цьому доречно підкреслити, що консервативним силам не вдалося практично реалізувати жодну з вищезазначених програм «повернення» до «нижчої» моделі соціальної держави.

В основу класифікації інших моделей соціальної держави покладено такі критерії, як-от: місце соціальної політики серед національних пріоритетів (як правило, йдеться про альтернативу між соціальним добробутом усіх та економічним зростанням); розподіл соціальних функцій між державою, громадянським суспільством та підприємницьким сектором; «питома вага» державного сектора, яка визначається як обсягом ВВП, що перерозподіляється, так і часткою зайнятих у державному секторі; особливості соціальної політики (щодо її цілей та інструментів здійснення), А. Нестеренко виділяє чотири основні моделі соціально орієнтованої економіки (а отже, можна сказати, і держав, у яких така економіка існує).

Перша модель традиційно називається континентальною, або німецькою. Крім ФРН, ця модель також застосовується в Австрії, Бельгії, Нідерландах, Швейцарії, почасти у Франції. Для неї характерними є високі обсяги перерозподілу ВВП через бюджет (біля 50%), формування страхових фондів в основному за рахунок працевдавців, розвинута система соціального партнерства, прагнення до підтримання повної зайнятості або, принаймні, високого її рівня.

Друга модель – англосаксонська – використовується у Великобританії, Ірландії, а також у Канаді. Вона передбачає більш низький рівень перерозподілу ВВП через бюджет (не більше 40%), переважно пасивний характер державної політики зайнятості, високу питому вагу приватних і громадських компаній та організацій у сфері надання соціальних послуг. Відзначимо при цьому, що за різними інтегрованими індексами комфортності та якості життя Канада в останні роки вийшла на перше місце у світі.

У країнах Південної Європи (Греція, Іспанія, Італія) реалізується так звана середземноморська модель. Обсяг ВВП, що перерозподіляється через бюджет, тут суттєво варіюється (від майже 60% у Греції та Італії до 40% в Іспанії). Соціальна політика переважно адресована соціально вразливим категоріям громадян і не має всеохоплюючого характеру.

Нарешті, для четвертої (скандинавської) моделі (Швеція, Данія, Норвегія, Фінляндія) власними є надзвичайно активна соціальна політика, розуміння соціального добробуту як мети економічної діяльності держави, дуже високі (50-60% ВВП) обсяги перерозподілу національного багатства через бюджет, реалізація ідей соціальної солідарності та активний превентивний характер соціальної політики. Основну роль у фінансуванні соціальних витратків відіграє держава, здійснюючи це фінансування як через бюджет центрального уряду, так і через субнаціональні бюджети [8, с. 77-78].

Цікаву класифікацію моделей соціальної держави пропонує В. Гойман. Беручи за критерій рівень доходів членів суспільства як один із найважливіших показників добробуту останніх, який визначає реальні можливості задоволення матеріальних і – значною мірою – духовних потреб особи і формується під впливом цілого комплексу чинників як економічного, так політичного, соціального, історичного, національного, етнічного та іншого роду, російський науковець виділяє чотири типи соціальної держави:

1) егалітарний (франц. *egalitaire*, від *egalite* – «рівність») – всі члени суспільства отримують рівні блага, а отже, в економічному (матеріальному) сенсі всі є рівними;

2) «роулсіанський» тип – тут, на думку американського соціолога Дж. Роулса, справедливою є така диференціація доходів, яка допускає відносну економічну нерівність лише тоді, коли вона сприяє досягненню більш високого рівня життя неможливих членів суспільства. Це тип соціальної держави, зорієнтованої на максимальне забезпечення корисності для найменш забезпечених осіб;

3) утилітарний (від лат. *utilitas* – «користь», «вигода»), на відміну від попереднього, означає максимізацію його загальної корисності для всіх членів суспільства. Інакше кажучи, більшу частину суспільного багатства повинен отримувати той, хто є більшою мірою здатний приносити (і реально приносить) користь. Такий підхід своїми коренями сягає вчення англійського філософа і юриста XVIII-XIX століть І. Бентама, який у своїй основній праці «Деонтологія, або Наука про мораль» визначив головне завдання держави як забезпечення «найбільшого щастя для найбільшої кількості людей»;

4) нарешті, тип соціальної держави, орієнтованої на класичну модель ринку [10, с. 139-140].

Видається, що остання класифікація, заслуговуючи на увагу певною оригінальністю підходу, все ж «програє» попереднім аналітичним схемам. Не в останню чергу це пояснюється тим, що в основу поділу соціальних держав професором В. Гойманом був покладений хоча й надзвичайно важливий, але все ж таки, на нашу думку, не достатньо «широкий», «комплексний» критерій.

Що ж стосується України, то для неї у контексті цієї класифікації, гадаємо, є малопритамною егалітарна модель в «чистому» вигляді, яка тривалий час була притаманна СРСР і у зв'язку з пануванням ідеї «зрівнялівки», відсутності зацікавленості у результатах праці, призводить у кінцевому підсумку, на рівні з іншими чинниками, до економічного занепаду. Вибір на користь моделі, зорієнтованої на класичний ринок, теж виглядає нерозумним, адже для усіх розвинутих індустріальних країн – це вже модель вчорашнього дня. Відтак, можлива альтернатива вбачається у певних перехідних формах – у площині, наприклад, поєднання «роулсіанського» та утилітарного типів розглядуваної держави.

Підсумовуючи короткий огляд сучасних класифікацій моделей соціальної держави («дер-



жави загального добробуту»), слід зауважити, що в умовах сучасної України глибокий і всебічний аналіз кожної з моделей такої держави має не тільки (і не стільки) теоретичне, а й надзвичайно важливе практичне значення. Адже Україна, проголосивши себе у ст. 1 Конституції 1996 року соціальною державою, постала перед непростим вибором певної моделі такої держави.

Видається можливим стверджувати, що в Україні в перші роки її незалежності абсолютна більшість політичної еліти, як, власне, й усього населення, схилилась до вибору держави, орієнтованої на класичну модель ринку (або, за іншою із розглянутих вище класифікацій, – на «залишкову» модель). «Держава має забезпечувати за рахунок бюджетних коштів лише мінімально гарантований рівень медичного, культурного, побутового і соціального обслуговування населення і, насамперед, найменш соціально захищених громадян», – зазначалося в Концепції соціального забезпечення населення України, схваленої Постановою Верховної Ради України від 21 грудня 1993 року [12].

Проте «казкові» соціальні очікування, безпідставні сподівання прокинутися вже завтра багатими громадянами заможної держави завдяки «вільному», нічим не обмеженому і ніким не регульованому ринку поступово стали розвіюватися. З часом прийшло розуміння того, що, незважаючи на відсутність ефективної альтернативи ринку, ринкової економіці також властиві доволі негативні риси, які без активного втручання соціально відповідальної держави подолати практично неможливо. До цього висновку можна було дійти, аналізуючи досвід зарубіжних країн. Але, на жаль, біль від власних фактичних соціальних втрат є сигналом більш відчутним, а відтак – ефективнішим, дієвішим, аніж навчання на чужих помилках.

Як підкреслював Президент України Л. Д. Кучма у своєму виступі на науковій конференції 16 листопада 2000 року, «проголошуючи своєю метою ринкові перетворення, ми не завжди враховуємо при цьому, що ринкові реформи (якщо керуватися західноєвропейськими стандартами) – це лише інструментарій реалізації завдань соціального прогресу. Відповідно, основним їх критерієм має бути те, наскільки вони сприяють гуманізації та соціалізації суспільства. У цьому сенс і мета прилучення України до сучасного цивілізаційного процесу» [18].

У цьому контексті дозволимо собі запропонувати наступне: потрібно прагнути до побудови держави загального добробуту в її найповнішій, найдосконалішій, соціал-демократичній моделі. Щоправда, для цього Україні доведеться, мабуть, ще тривалий час торувати свій шлях через проміжні етапи «позитивної держави» та «держави соціальної безпеки» [11, с. 167].

Як наголошує І. Яковюк, соціальна держава, безумовно, є гранично загальною категорією, теоретичний зміст якої важко визначити у вигляді однозначної дефініції, оскільки текст конституцій не надає для цього необхідного понятійного матеріалу. А це утруднює з'ясування її змісту, оскільки сфера її застосування не захищена спеціальними конституційними нормами. В процесі осягнення феномена соціальної держави необхідно звертатися до норм законодавства, судової практики, вдатися до аналізу існуючих традицій. Тому формування моделі соціальної держави відбувається в процесі руху від загального поняття соціальної держави далі, через аналіз позитивно-правової конкретики [20, с. 46].

Крім цього, необхідно чітко усвідомлювати, що модель – це лише схема для пояснення, вивчення та для впливу на формування і розвиток якогось явища. Реальне життя є значно складнішим, динамічнішим і багатомірнішим. Тому будь-яка, навіть найідеальніша, модель потребує постійного коригування, тим більш – якщо на часі виконання такого складного завдання, як розбудова справді гуманістичної, соціальної держави, «найвищою соціальною цінністю в якій визнаються людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека» [5, ст. 3].

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Отже, на нашу думку, на часі – завдання розробки, конструювання власної моделі Української соціальної держа-

ви. У процесі його виконання слід, безумовно, використовувати досвід зарубіжних країн, однак не шляхом «сліпого» копіювання та механічного «перемішування» елементів різних моделей. Україна, запозичуючи у розбудові соціальної держави кращі світові надбання, повинна віднайти свою, особливу її модель, з урахуванням власних національних, історичних, політичних, соціально-економічних, ментально-психологічних особливостей.

#### *Література:*

1. Гаджиев К. С. «Государство благосостояния» в трактовке современных западных политологов / К. С. Гаджиев // Эволюция теории и практики «государства благосостояния» в 80-е годы. – М. : ИНИОН АН СССР, 1991. – С. 13-42.

2. Енциклопедія політичної думки / За ред. Д. Міллера, Дж. Коулмен, В. Коннолі, А. Райана : Пер. з англ. – К. : Дух і Літера, 2000. – 472 с.

3. Конституція України [Електронний ресурс]. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

4. Медведчук В. Соціал-демократична модель суспільного розвитку: передумови становлення в Україні / В. Медведчук // Політична думка. – 1999. – № 4. – С. 16-29.

5. Нестеренко А. Социальная рыночная экономика: концептуальные основы, исторический опыт, уроки для России / А. Нестеренко // Вопросы экономики. – 1998. – № 8. – С. 71-84.

6. Новікова О. Концепція соціальної політики України: проблеми і шляхи розв'язання / О. Новікова // Соціальна політика і соціальна робота. – 1998. – № 1-2 (5-6). – С. 5-14.

7. Общая теория государства и права : Курс лекций. – М. : МЮИ МВД России, 1998. – 326 с.

8. Панкевич О. З. До питання про сучасні класифікації соціальних держав / О. З. Панкевич // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : Матеріали ІХ регіональної науково-практичної конференції. – Львів : Юридичний факультет Львівського нац. ун-ту ім. Івана Франка, 2003. – С. 165-167.

9. Про проект Концепції соціального забезпечення населення України [Електронний ресурс]: Постанова Верховної Ради України від 21 грудня 1993 року № 3758-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3758-12>.

10. Риттер Г. А. Социальное государство: возникновение и развитие. Сравнительный анализ / Г. А. Риттер // Реферативный журнал: Общественные науки за рубежом. – М. : ИНИОН АН СССР, 1990. – № 6. – Сер. 4. Государство и право. – С. 26-31.

11. Сіленко А. О. Генезис і сутність американської держави загального добробуту / А. О. Сіленко // Людина і політика. – 2000. – № 2. – С. 65-72.

12. Скрипнюк О. В. Методологічні проблеми взаємодії соціальної та правової держави / О. В. Скрипнюк // Адвокат. – 2000. – № 3. – С. 5-8.

13. Україна: підсумки соціально-економічного розвитку та погляд у майбутнє. Виступ Президента України Л. Д. Кучми на науковій конференції 16 листопада 2000 року // Урядовий кур'єр. – 2000. – 18 листопада.

14. Шлях вперед для соціал-демократів Європи: пропозиція Г. Шрьодера і Т. Блера // Медведчук В.В. Дух і принципи соціал-демократії: українська перспектива. – К. : Основні цінності, 2000. – С. 175-193.

Яковюк І. Розвиток концепції соціально-економічних прав як передумова формування соціальної держави / І. Яковюк // Проблеми законності : Респ. міжвідом. наук. зб. – Х. : Нац. юрид. академія України, 1998. – Вип. 35 : – С. 22-27.

Олег ДЄГТЯР

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПРОЦЕСІВ В ШВЕЦІЇ

**Постановка проблеми.** Соціальна орієнтація економіки в розвинених країнах має різний ступінь розвитку, а відмінності в державному регулюванні соціальних процесів визначаються особливостями національних моделей – шведської, німецької, японської, американської тощо.

У таких країнах як США, Канада, Німеччина, Франція, Австрія, Швеція функціонують соціально-орієнтовані економічні системи, де поєднуються ринкові і державні механізми регулювання соціальних процесів [1, с. 98].

Протягом останніх трьох десятиліть особливою популярністю серед лівоцентристського електорату Європейських країн користувалась “шведська модель”.

Згідно визначення російського вченого І. Грішина це модель “історичного еталону пропорції між ринком і державним втручанням найбільш вдало синтезувавшись в полюсі одного та іншого” [2, с. 77]. Висока економічна ефективність промисловості у Швеції і рівень добробуту ґрунтуються на розвиненому інноваційному секторі.

Так, працюють близько 500 тис. малих та середніх підприємств, на яких залучено третина всього працездатного населення. Шведська модель характеризується потужною соціальною політикою, спрямована на скорочення майнової нерівності за рахунок перерозподілу отриманого в результаті сплати платежів прибутку для забезпечення гідного життя низько дохідним верствам населення.

Це формує сприйнятливі умови для підтримання належної кваліфікації робітників та службовців як у матеріальній та нематеріальній галузях виробництва так і в невиробничих інтелектуальних сферах.

Порівняно із США частки витрат на перекваліфікацію працівників у Державному бюджеті вища від частки витрат на допомогу по безробіттю. Порівняно із Великобританією зайнятість населення підтримується більшою мірою завдяки перекваліфікації працівників, аніж шляхом збереження кількості робочих місць. Соціальна політика забезпечує високий рівень задоволення суспільних потреб через перерозподіл платежів, надання безкоштовних послуг або послуг за пільговими цінами [3].

Активна і масштабна соціальна політика Швеції позитивно відображається на темпах економічного зростання та суспільному добробуті.

Разом з тим є певні проблеми, зокрема:

- зниження конкурентоздатності на внутрішніх і зовнішніх ринках через високий рівень непрямого оподаткування;
- відчутний вплив капіталу;
- зниження рівня трудової активності населення через надвисоку соціальну захищеність.

У Швеції один із найвищих стандартів здоров'я населення, проте відсоток невиходів на роботу внаслідок хвороби є найбільшим у світі і постійно зростає [4, с. 86].

Отже, ця модель не є оптимальною, проте вона дозволяє збалансувати розвиток суспільства.

**ДЄГТЯР****Олег Андрійович,**

кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри обліку і аудиту Харківського національного автомобільно-дорожнього університету, м. Харків.

**Анотація:** у статті виокремлено основні проблеми соціальної політики Швеції, досліджено сучасний стан державного регулювання соціальних процесів та з'ясовано роль держави в цих процесах.

**Ключові слова:** соціальні процеси, державне регулювання, соціальна політика, соціально-орієнтована ринкова економіка, управлінські рішення, ринок праці, органи місцевого самоврядування.

УДК 35:316.01

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Беручи до уваги актуальність дослідження та розробки відповідних рекомендаційних варіантів увагу вчених всього світу привертає оцінка досконалості цієї системи загалом та окремих її складових. Серед зарубіжних вчених проблемами функціонування соціально-орієнтованої ринкової економіки присвятили свої праці С. Брю, К. Макконелл, Д. Норт, Дж. Стигліц, В. Танці, Р. Штайнер та інші. В Росії, де ця проблема широко дискутується відомими є праці В. Антропова, Н. Антюшина, А. Волкова, К. Горохова, І. Грішина, А. Козлова, Н. Плевако.

Серед вітчизняних вчених плідно працюють О. Білорус, І. Булеєв, Я. Жаліло, Н. Деєв, В. Єрьоменко, О. Новікова, Е. Лібанова, С. Гріневська, Л. Шамілова та інші.

**Метою статті** є виокремлення основних проблем соціальної політики Швеції, дослідження сучасного стану державного регулювання соціальних процесів та з'ясування ролі держави в цих процесах.

**Виклад основного матеріалу.** Розвиток сучасної соціальної держави почався трохи більш як сто років тому, коли багатьма європейськими країнами було створено системи страхування проти ризику втрати доходу. Суспільні зміни, пов'язані з появою права на державні соціальні пільги, слід розглядати в співвідношенні з іншими базовими структурними змінами в європейських країнах [5].

Особливо важливими аспектами процесу суспільних трансформацій у ХІХ сторіччі були:

- загострення соціальних потреб через прискорення зростання кількості населення, швидке розростання міст і капіталістична індустріалізація, політизація соціальних проблем у результаті демократизації виборчого права й мобілізація трудящих у рамках профспілкових течій і політичних партій;

- розвиток можливостей держави в процесі раціоналізації органів державного управління шляхом нової організації державних фінансів і створення службової статистики;

- наявність у держави великої кількості ресурсів у рамках прискорення економічного зростання.

Соціальна держава передбачає право всіх людей на базовий рівень добробуту [6].

У ряді розвинених країн світу помітні зміни відбуваються під впливом регулювання соціальних процесів.

Обов'язки держави у сфері забезпечення добробуту й соціальних прав громадян закріплені Конституцією Швеції 1974 року [7, с. 701]. Шведська модель соціальної політики вирізняється лібералізмом щодо таких питань сімейної політики, як незаконнонароджені діти, розлучення, гомосексуалізм, сексуальна просвіта. У Швеції також ліберально ставляться й неабияк підтримують самотніх матерів та їхніх дітей. Відносно толерантне ставлення й до спільного проживання без реєстрації шлюбу. Ця модель заохочує контроль над народжуваністю [8, с. 161].

Швеція – країна, яка вважається зразком «третього», або ж соціал-демократичного шляху, сучасного розвитку в Європі. Інші або розпались (Югославія), або значною мірою (особливо, коли йдеться про вільний ринок послуг і розвиток малого та середнього бізнесу) відійшли від соціалістичних постулатів (Норвегія, Данія, Фінляндія).

Сьогодні ця країна – одна з найрозвиненіших держав, де найкращі досягнення в сфері забезпечення громадян.

Деякі аналітики відзначають змішаний характер шведської економіки, яка поєднує ринкові відносини й державне регулювання.

Інша характерна риса післявоєнної Швеції – специфіка відносин між працею та капіталом на ринку праці.

У шведській політиці вочевидь переважають два чинники: повна зайнятість і вирівнювання прибутків. Активна політика на високорозвиненому ринку праці й винятково великий державний сектор (при цьому мається на увазі передусім сфера перерозподілу, а не державна власність) розглядаються як результати цієї політики. Це пояснюється тим, що з 1932 року понад півсторіччя (за винятком 1976–1982 рр.)

при владі перебуває Соціал-демократична партія Швеції. Протягом десятиріч із соціал-демократами тісно співпрацює Центральне об'єднання профспілок Швеції. Головною й незмінною метою економічної політики є повна зайнятість населення.

До специфічних чинників, притаманних саме Швеції, треба віднести незмінний із 1814 року зовнішньополітичний нейтралітет, неучасть в обох світових війнах, рекордне за тривалістю перебування при владі соціал-демократів, історичні традиції мирних засобів переходу до нових формацій, тривалі сприятливі й стабільні умови розвитку економіки. Цьому також сприяли угоди між керівництвом профспілок і підприємцями (Сальтшебаден, 1938 рік).

З середини 1970-х років через загострення конкурентної боротьби на зовнішніх ринках і глибоку економічну кризу становище країни помітно ускладнилося. Деякі галузі промисловості зазнали глибокої структурної кризи й підтримувалися державою. Але, попри сумні прогнози багатьох економістів, Швеція вийшла з кризи. З 1983 року триває економічне піднесення, яке засвідчило: шведська модель змогла пристосуватися до мінливих умов і підтвердила свою життєдіяльність.

У Швеції виокремлюють три основних напрямки розв'язання соціальних проблем:

- неухильне дотримання принципу рівності, тобто рівних можливостей добробуту для всіх членів суспільства;
- забезпечення соціальних гарантій усім верствам населення;
- повна зайнятість працездатного населення [9].

Основна перевага "шведської моделі" полягає в поєднанні розвиненої економіки з підвищенням добробуту населення, передусім із забезпеченням його повної зайнятості. Розв'язання цих проблем дало досить відчутні результати. У Швеції найвища у світі (після Японії) тривалість життя — 77 років. За рівнем сукупного власного споживання на душу населення Швеція посідає провідне місце в Європі й навіть у світі — після США і Канади.

У Швеції найвищий у світі рівень зайнятості працездатного населення (83—84 %). Рівень безробіття скоротився до 1—2 % працездатних. Безробітними вважаються особи, в яких перерва в роботі перевищує 5 днів [10]. Водночас за даними управління ринку праці, наявні десятки тисяч вільних робочих місць, що утворились через недостатній рівень кваліфікації тих, хто шукає роботу, або через незручне територіальне розташування.

У 80-х роках ХХ ст. у Швеції було розроблено концепцію "активної політики у сфері ринку праці", кінцевою метою якої була повна ліквідація безробіття і забезпечення системи заходів щодо створення нових робочих місць, їх облік у загальнонаціональному масштабі, перекваліфікація кадрів. Із загальної суми ресурсів, що спрямовуються на підвищення зайнятості населення, три чверті витрачається на активну політику на ринку праці і лише одна чверть — на виплату допомоги безробітним.

У цій країні завдяки широкоосязній комп'ютеризації з єдиного банку даних можна отримати інформацію про вакансії та умови пропонованої роботи в масштабах усієї країни. Проте головне — це профорієнтація. З цією метою у країні створено 88 інститутів ринку праці, які з'ясовують можливості клієнтів, дають рекомендації, пропонують відповідні курси для підвищення кваліфікації.

Швеція має розгалужену систему соціального забезпечення, яка передбачає різні форми обслуговування і грошову допомогу (з урахуванням індексу цін) [11]. Одна з таких допомог — пенсія — має загальний характер і поділяється на три види: по старості; у зв'язку з втратою працездатності; сімейна (в разі втрати годувальника).

Основний вид пенсійного забезпечення — пенсія по старості. Вона може складатися з трьох частин: народної пенсії, загальної додаткової пенсії за вислугу років і додаткових доплат. Народна пенсія виплачується незалежно від трудової діяльності та стажу роботи.

Вона єдина для всіх і становить 90 % прожиткового мінімуму, що розраховується центральним статистичним управлінням на кожний місяць. Народна пенсія не опо-

дактується, а якщо пенсіонер не має інших доходів, муніципальні органи влади повністю покривають його витрати на квартплату, забезпечують його безплатним проїздом на міському транспорті й пільговим на залізничному.

У шведському суспільстві діє розвинена система соціальної допомоги людям похилого віку, що розглядається як складова їхнього існування. Надається перевага будинкам (центрам), де пенсіонери отримують необхідну допомогу та належне обслуговування, що відповідають їхнім інтересам і дають змогу й надалі дотримуватися звичного способу життя. Існують будинки для людей, які досягли глибокої старості й потребують більш кваліфікованого обслуговування.

У Швеції досягнуто порівняно високого житлового стандарту. Майже все населення проживає у просторих квартирах або в окремих будинках з усіма зручностями. Близько 60 % усього житла є власністю громадян і компаній. Квартирна оплата становить приблизно 30 % реальних доходів сім'ї, а відтак більшість населення змушена звертатися за житловою допомогою [12].

Характеризуючи шведську систему соціального захисту можна виділити такі основні її принципи як:

- універсальність, система охоплює всі прошарки населення;
- принцип соціальної солідарності - всі громадяни рівним чином і незалежно від соціального статусу беруть участь у фінансуванні системи соціального захисту, вносячи співмірний своїм прибуткам внесок.

Важливим елементом у такій системі виступає держава, яка виконує функцію перерозподілу соціальних благ між різними за рівнем забезпечення категоріями населення.

Якщо брати до уваги лише прибуток у формі зарплатні (в середньому близько 2,5 тис. доларів у місяць), то 36% населення країни можна було б віднести до розряду бідних (найвищий показник у групі промислово розвинених країн світу).

Однак після перерозподілу сукупного суспільного доходу через систему податків і соціальних виплат (1/3 держбюджету йде на соціальні потреби) плюс соціальні статті видатків муніципальних бюджетів і виплати з пенсійних і інших страхових фондів, до категорії бідних потрапляє всього лиш 5,6% населення. Порівняні аналогічні показники для США складають відповідно 27% і 17% [11].

Така система для власного фінансування передбачає високий рівень оподаткування (в Швеції є одним із найвищих у світі). Проте це вповні компенсується високим ступенем соціальної захищеності населення, відсутністю значних контрастів між багатством і бідністю, і, відповідно, високою політичною й соціальною стабільністю.

У Швеції існують два типи органів місцевого самоврядування — муніципалітет на місцевому рівні та ландстинг — на регіональному рівні.

Повноважень місцевих рад регулюються спеціальними актами, до основних належать освіта, соціальне забезпечення, догляд за громадянами похилого віку та людьми з фізичними і психічними вадами, планування і будівництво, до окремих повноважень належить охорона навколишнього середовища та рятувальна служба. Ландстинг на регіональному рівні наділений такими повноваженнями: охорона здоров'я, лікувальні установи та державні стоматологічні поліклініки.

Надання соціальної допомоги, відповідно до закону про соціальне забезпечення, який визначає види допомоги, всім, хто її потребує, - обов'язок місцевих рад. Муніципальні програми соціального захисту окремих громадян чи родин покликані підтримати незахищені групи.

Програми складаються з профілактичних заходів та цільової дослідницько-виховної роботи з дітьми, молоддю та особами групи ризику; соціальної допомоги (матеріальної підтримки); допомоги у вигляді консультацій з питань сім'ї та заходів по встановленню батьківства.

До обов'язку місцевих рад належить створення для людей з обмеженими функціональними можливостями належних умов для нормального життя, що передбачає відповідне працевлаштування та забезпечення їх житлом, пристосованим до осо-

бливих потреб. Відповідно до закону «Про допомогу та забезпечення громадян з функціональними відхиленнями» від 1994 р., особи з розумовими вадами та деякі категорії психічно хворих мають право на особистого помічника та допомогу з боку контактної особи [8].

Важливим обов'язком місцевих рад є догляд за людьми похилого віку, який має на меті створити умови літнім людям для забезпеченого життя, враховуючи при цьому їхні бажання та право на приватне життя.

Реалізується даний обов'язок шляхом організації допомоги вдома, центрів для дорослих та інші соціальних служб для людей похилого віку, а також різних форм будинків для осіб похилого віку. В обов'язок забезпечення літніх людей удома, центрах для дорослих та будинках для літніх входить надання належного медичного обслуговування.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Отже, можна зробити висновки, що вивчення найсуттєвіших особливостей політики регулювання соціальних процесів у країнах з високим рівнем життя сприятиме нагромадженню в країнах, що розвиваються досвіду щодо розв'язання найболючіших проблем економічного та соціального розвитку.

Досвід Швеції цікавий в тому відношенні, що в соціально-економічній практиці загальні закономірності розвитку соціально-орієнтованої ринкової економіки, властиві і іншим країнам постіндустріального суспільства, виявилися найяскравіше.

Вивчення закономірностей і особливостей становлення соціальної роботи і соціальної політики Швеції, вичленення рушійних чинників формування ефективної моделі і механізмів державного регулювання інтересів різних суспільних груп і верств населення, при їх умілій адаптації до українських умов, можуть сприяти створенню збалансованої соціальної політики в Україні.

#### **Література:**

1. Антропов В. Модели социальной защиты в странах ЕС / В. Антропов // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. - № 11. – с. 70-71.
2. Гришин И. Шведская модель общественного развития: дихотомия рынок – политика / И. Гришин // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – №10. – С. 76-78.
3. Климко Н.Г. Основы економічної теорії (політико-економічний аспект) / Н.Г. Климко, В.Н. Нестеренко. – К.: Вища школа. – Знання. – 1997. – 571 с.
4. Антюшина Н.М. Скандинавский вариант социального государства / Н.М. Антюшина // Социальное государство: концепция и сущность. – ДИЕ РАН № 138. – М.: ОГНИ, 2004. – С. 81– 88.
5. Новікова О.Ф. Соціальна орієнтація економіки: механізми державного регулювання. Монографія / О.Ф. Новікова, С.М. Гріневська, Л.Л. Шамілова / НАН України Інститут економіки промисловості – Донецьк. – 2009. – 220 с.
6. Волков А.М. Швеция: социально-экономическая модель / А.М. Волков: Справочник. – М.: Мысль, 1991. – 188 с.
7. Конституции государств Европейского Союза. – М.: Норма, 1997. – 802 с.
8. Горохова К.Г. «Государство благосостояния»: шведская модель / К.Г. Горохова. – М.: Знание, 2009. – 184 с.
9. Козлов А.А. Социальная работа за рубежом: состояние, тенденции, перспективы / А.А. Козлов: Сб. науч. очерков. – М.: Флинта, 1998. – 224 с.
10. Плевако Н.С. О шведском «государстве благосостояния» / Н.С. Плевако // Социальное государство: концепция и сущность. – ДИЕ РАН № 138. – М.: ОГНИ, 2004. – С. 128–134.
11. Подгорний С. Проблеми соціальних держав / С. Подгорний // Нова політика. – 2001. – № 2. – С. 15 – 16.
12. Скуратівський В.А. Основи соціальної політики: Навч. посіб. / В. А. Скуратівський, О.М. Палій. – К.: МАУП, 2002. – 200 с. – Бібліогр.: с. 187 – 194.

## ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ В РЕГІОНІ

**Постановка проблеми.** Актуальність антикризового управління в регіоні визначається об'єктивним характером системних змін в регіональному розвитку, які завжди сполучені зі значною кількістю кризових ситуацій, а значить, потребують доцільних, своєчасних та виважених управлінських рішень як відправної точки для виходу зі скрути, створення відповідних управлінських структур і підготовки фахівців з антикризового управління, які зможуть знаходити вихід з кризи з найменшими втратами.

Зміни в українському суспільстві не тільки посилюють існуючі кризові явища, а і породжують нові. Так останні події, що відбулися в політичній і економічній сферах, не могли не вплинути на розвиток регіону, який супроводжується певними суперечностями та конфліктами, що можуть призвести до кризового стану. Тому ефективність функціонування соціально-економічної системи регіону залежить від впровадження в органах регіонального управління різних рівнів елементів антикризового менеджменту, іменованого за кордоном “криза-менеджментом (crisis management)”.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Термін “криза” (з грец. Krisis – рішення, поворотний пункт, вихід) означає: різкий крутий перелом у чому-небудь, тяжкий перехідний стан; гостре затруднення з будь-чим, тяжке становище [7]. Це поняття одне з найбільш складних, яке має багато змістових відтінків інтерпретацій та сутнісних характеристик. З поняттям “криза” асоціюються такі категорії, як збій, конфлікт, кризова ситуація, кризове явище, лихо або втрата, екстремальна ситуація, катастрофа, загроза, несподіванка тощо. Найбільш поширеними сферами використання цього терміну є: медицина, політика і економіка, особливо, у зв'язку з розробкою концепції циклічності розвитку економічних систем, яку досліджували такі видатні вчені, як М.І. Туган-Барановський, М.Д. Кондратьєв, К. Маркс, Дж.М. Кейнс, Й. Шумпетер, М. Фрідмен та ін. Проте переважна більшість досліджень кризових явищ в соціально-економічних системах і розроблених за їх результатами рекомендацій недостатньо адаптовано до умов функціонування владних інституцій. В галузі державного управління, коли мова йде про проблему прояву кризової ситуації в державі або регіоні, увага здебільшого зосереджується на політико-правових засадах, які б сприяли досягненню рівноваги і стабільності в суспільстві.

Поняття антикризового управління дуже широке, не зважаючи на те, що сам термін “антикризове управління” виник не так давно. Воно включає й глобальні проблеми сьогодення, і періодично виникаючі поточні проблеми, спричинені порушеннями стратегії і тактики тощо. Найбільш обґрунтованим до трактування антикризового управління є системний підхід А. Грязнової, за яким антикризове управління розглядається як така система управління, яка має комплексний, системний характер і спрямована на запобігання або усунення несприятливих явищ за допомогою використання всього потенціалу сучасного менеджменту, розробки і реалізації спеціальної програми, що має стратегічний характер та дозволяє усунути



**ГАЗАРЯН  
Світлана  
Вікторівна,**

доктор наук з державного управління,  
доцент, професор  
кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Харків.

**Анотація:** у статті досліджено теоретичні основи антикризового управління в регіоні з огляду соціального змісту цього нового виду управління та процесів регіоналізації. Визначено основні поняття та характеристики. Зроблено висновок про необхідність подальшої ідентифікації та розвитку антикризового управління в регіоні як науки, навчальної дисципліни і виду діяльності на основі інтеграції концепцій різних гуманітарних наук (економіки, соціології, психології, політології тощо)..

**Ключові слова:** теорія, концепція, антикризове управління, належне управління, регіон, об'єкт, предмет, вміння, навички.

УДК 338.124.4



тимчасові утруднення, зберегти і примножити ринкові позиції за будь-яких обставин, спираючись на власні ресурси. [1, с. 7].

В цілому, у зарубіжних і вітчизняних наукових працях (А.А.Богданов, Е.Дюргайм, Д.Т.Жовтун, А.Б.Зверинцев, В.С.Капустін, С.В.Михайлов, В.Л.Романов, Г.Спенсер, Г.Ханов, В.О.Василенко, А.С.Гальчинський, М.І.Пірен, Г.Г.Почепцов, А.Д.Чернявський) антикризове управління розглядається як макроекономічна проблема. Значну увагу в них приділено антикризовому управлінню підприємствами державної та приватної форм власності.

На жаль, у дослідженнях з регіонального розвитку глибокі дослідження антикризового управління в регіоні практично відсутні.

**Метою статті** є обґрунтування теоретичних основ антикризового управління в регіоні та розробка рекомендації щодо формування в управлінців вмінь і навиків професійно діяти в різноманітних, у тому числі кризових ситуаціях, визначати ефективні методи прийняття управлінських рішень для досягнення цілей регіонального розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** Антикризове управління в регіоні як поняття стало активно використовуватися в українській науці та практиці порівняно недавно, тому цей термін ще не є сталим. Специфіка його формування полягає в тому, що воно включає два аспекти.

Перший аспект виникає, на думку багатьох фахівців з теорії управління, в результаті модернізації органів влади, необхідності переходу до нових моделей управління та взаємодії з громадянами, що приводять до запозичення управлінських підходів з менеджменту приватних організацій. Це цілком справедливо й для антикризового менеджменту, що останнім часом почав використовуватися в органах державного управління та місцевого самоврядування. Тому його адаптація до регіонального управління є досить актуальною, оскільки більшість, якщо не всі процедури, що використовуються в антикризовому менеджменті, було створено для приватного сектора.

Другий аспект формування розуміння антикризового управління в регіоні полягає в тому, що адаптація методів та методик прийняття рішень, які розроблені в приватному секторі, має враховувати соціальну спрямованість діяльності органів регіонального управління, постійний вплив політичних та економічних чинників на функціонування системи влади регіону, специфіку організаційної структури та діяльності органів регіонального управління, багаторівневу організацію системи регіонального розвитку тощо.

Усі ці чинники визначають потребу формування поняття і предмета антикризового управління в регіоні з огляду на процеси регіоналізації. Регіоналізація [regionalization] – процес регіонального структурування простору, повноцінного включення регіонів в економічне, соціальне та політичне життя на національному і транснаціональному рівнях – здійснення політики регіоналізму [2, с. 310].

Останнім часом з'явилися нові концепції, які в цивілізованих країнах відображають сучасні тенденції посилення регіоналізму – прагнення регіонів до політичної та економічної самостійності. У світовій регіональній науці найбільш поширені чотири парадигми регіонів:

1. Регіон як квазідержава. Це відносно уособлена підсистема держави і національної економіки. У більшості країн регіони акумулюють все більше функцій і фінансових ресурсів, що раніше належали центру. Пожвавлюються процеси децентралізації або федералізації країн. Наприклад, у Бельгії створені нові федерації. Дуже цікаві тенденції спостерігаються у Великій Британії (питання самостійності Північної Ірландії, Шотландії), Іспанії та ін. Об'єктом дослідження в цьому випадку є удосконалення механізму взаємодії загальнодержавної і регіональної влад, форм міжрегіональних економічних відносин.

2. Регіон як квазікорпорація. За цією якістю регіон є великим суб'єктом власності (регіональної і муніципальної) та економічної діяльності. Регіону треба управляти своєю власністю, вступати у відносини з іншими регіонами і країнами. Він має захищати власну торговельну марку, боротися за вищий інвестиційний і підприємницький рейтинги, за трансферти та економічні пільги тощо. Тобто регіон є учасником конкурентної боротьби на ринках товарів, капіталу, праці і взаємодіє з національними і транснаціональними корпораціями.

3. Регіон як ринок. Вплив регіону як квазідержави і квазікорпорації сприяє зближенню ринкових ареалів із межами регіонів. Нині виникає нова наука – регіональне ринкознавство. Такий підхід до регіону акцентує увагу на загальних умовах економічної діяльності (підприємницький клімат) і особливостях регіональних ринків товарів, послуг, праці, кредитно-фінансових ресурсів, цінних паперів, інформації, знань тощо.

Три розглянуті парадигми об'єднуються між собою через пошук компромісних рішень взаємодії ринкового саморегулювання, державного регулювання і соціального контролю у регіоні.

4. Регіон як соціум. У цьому аспекті на перший план виступають інтереси різних груп населення у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, охорони навколишнього середовища та проблем розселення [3].

Розглянуті вище форми існування регіонів показують, наскільки виявляється досить важливим питання розмежування компетенцій і повноважень між різними рівнями системи управління на регіональному рівні. Внаслідок відсутності таких процедур і стандартів гальмуються демократичні перетворення, економічне зростання та людський розвиток, як на рівні держави, так і на рівні громади, формуються передумови для кризової ситуації. Адже головними причинами кризи є незадовільне керівництво або непрофесійне управління.

З цим погоджуються багато фахівців, стверджуючи, що чиновники діють не завжди ефективно. Це пов'язано з тим, що вони об'єктивно не зацікавлені в результатах своєї діяльності. Та ж вада має місце не тільки на рівні окремих функціонерів, а і на рівні органів влади в цілому. Названі складності в організації функціонування влади призвели до формування і поширення концепції належного врядування ("good governance") [8], яка знайшла своє відображення в Утрехтській Декларації про належне місцеве і регіональне управління у турбулентні часи: завдання щодо змін [6]. Зокрема, з огляду на те, що економічна криза впливає на соціальний і суспільний устрій країн, а також на права людини, демократію і верховенство закону, в Утрехтській Декларації наголошується на приділенні уваги питанням якості управління (належного демократичного управління) і встановленні, що це є основним критерієм у реалізації всієї діяльності.

Беручи до уваги фундаментальне значення питання підвищення ефективності регіонального управління, нагальним є перегляд методів до прийняття рішень, насамперед, за допомогою "кризи-менеджменту", мета якої полягає у забезпеченні стабільності і рівноваги у розвитку соціально-економічної системи. Про це йдеться і у Концепції адміністративної реформи в Україні, де зазначається, що створення ефективною системи управління є важливим чинником виходу з трансформаційної кризи українського суспільства [5]. Як бачимо, нова система управління, власне, і робить це управління антикризовим. Тобто, управління в регіоні може бути або належним, коли відстежуються і регулюються всі можливі варіанти відхилення фактичних результатів діяльності регіональної системи від запланованих, виникнення криз попереджається, передкризові ситуації ліквідовуються у нормальному режимі виявлення і відпрацювання збуджуючих і дестабілізуючих чинників, або неналежним, коли ці ж чинники негативно впливають на кінцеві результати діяльності регіону, вводячи його в кризовий стан.

Разом з тим, дуже доречним буде нагадати, що деякі автори почали вживати щодо макроекономічних систем різного рівня кібернетичний термін “стійка система”, демонструючи цим можливі причини і наслідки їх нестійкості. При цьому, як слушно підкреслює професор М. А. Павловський, пріоритетну роль у “гасінні коливачів - криз” відіграє “цілеспрямоване втручання” використання “інтелекту людини через діяльність урядів” [4]. Застосування ж поняття стійкості до систем мікроекономічного рівня переконує в тому, що стійкі суб’єкти зазвичай дотримуються стійкої реальної антикризової спрямованості належного управління, в процесі якого всі випадки, коли зовнішнє оточення або внутрішнє середовище, а також їх комплексний стан, вимагають вироблення і реалізації належних управлінських рішень щодо підготовки та виконання необхідних адаптаційних змін. Такі рішення, прийняті вчасно і компетентно, оперативно нівелюють вплив дестабілізуючих чинників.

Виходячи з усього цього, специфічність антикризового управління в регіоні розглядається як комплекс ефективних дій органів регіонального управління від попередньої діагностики стану економіки та соціальної сфери регіону щодо запобігання несприятливих явищ до методів їх усунення і подолання кризи. Важливими його характеристиками є підконтрольність, наближеність до народу, прозорість і ефективність.

Антикризове управління в регіоні – це така система належного управління регіоном, яка спрямована на комплексне забезпечення досягнення запланованих цілей економічного і соціального розвитку регіону за будь-яких (включаючи кризові) обставин за допомогою ретельного виконання органами влади своїх управлінських функцій, використання відповідних управлінських технологій та ресурсів.

Головною проблемою управління в регіоні нині стає адекватність стимулів і форм взаємодії параметрів об’єкта і суб’єкта управління умовам і методам розв’язання визначених завдань, його ефективності. В той же час, головне завдання антикризового управління в регіоні полягає в тому, щоб розвернути “виклик часу”, що насувається (або вже виник), на користь життєдіяльності соціально-економічної системи регіону і, таким чином, адаптуватися до нього. Фактично йдеться про підхід, згідно до якого проблеми “зовні” відображають ті проблеми, які є у відповідній системі “всередині”. Іншими словами, у відповідності до зовнішніх обставин корегується внутрішнє середовище.

Об’єктами ж антикризового управління стають нестійкі соціально-економічні регіональні системи, які через управлінські помилки, несвочасність чи некомпетентність, а часто і через зловмисність прийнятих і реалізованих управлінських рішень потрапляють у кризовий стан [4]. Відповідно до цього визначається власний предмет як для цілісної системи належного управління, так і для подальшого дослідження антикризового управління в регіоні.

Предмет антикризового управління в регіоні – методи прийняття управлінських рішень в умовах адаптації регіону до викликів часу шляхом розвитку внутрішнього потенціалу, адекватного захисту регіональних інтересів від наявних та потенційних загроз на основі сучасних підходів до антикризового управління.

У цьому дусі важливим для фахівців, відповідальних за місцеве і регіональне управління, є особисте дотримання лінії забезпечення належного місцевого і регіонального управління. Цьому мають сприяти його вміння: відрізнити дані інформації про конфлікти, кризи й антикризові технології, класифікувати, виділяти істотну і неістотну інформацію, аналізувати, представляти її; стимулювати обговорення і аналіз питань ролі та важливості процесів реформування інститутів регіонального управління на основі впровадження технологій антикризового процесу; здійснювати структурування як самих органів регіонального управління, так і комунальних підприємств для формування комплексного управління розвитком територій без надмірної бюрократизації та в умовах адаптації регіону до викликів часу; вести дискусію,

переконувати опонентів стосовно подальших шляхів регіонального розвитку та інші.

Корисним для керівників системи регіонального управління є також отримання наступних навичок:

- аналітичних: провести огляд інформації про відповідні підходи до антикризового управління і використовувати напрацювання при розробці програм і ініціатив, що стосуються протидії впливу фінансово-економічної кризи; знаходити пропуски інформації про конфлікти, кризи, антикризові технології й антикризове управління в регіоні в його динаміці і відновлювати їх;

- практичних: використовувати на практиці академічні теорії антикризового управління в регіоні, методи і принципи вироблення і відтворення територіальними спільнотами людей (колективами, об'єднаннями) інститутів, завдяки яким будується, функціонує і адаптується регіон до викликів часу; боротися з корупцією в місцевих і регіональних органах влади шляхом активізації колективних та індивідуальних зусиль;

- творчих: генерувати альтернативні рішення щодо зменшення складності та витратності існуючих систем регіонального управління та підвищення їх ефективності шляхом регулярної модернізації і коригування з урахуванням усе нових потреб; стосовно подальшого регіонального розвитку, усунення негативних наслідків виникаючих негативних чинників, які не можна знайти логічним шляхом;

- комунікативних: скласти короткий, переконливий звіт до концепцій, моделей, програм і стратегій соціально-економічному розвитку регіону в Україні;

- соціальних: підвищувати потенціал та якість управління в місцевих і регіональних громадах і органах влади перед обличчям неспокійних часів, що створюють явно суперечливу ситуацію, коли відчувається нестача доступних ресурсів, а необхідність руху вперед у напрямку до мети усе більше зростає; оцінювати поведінку людей в ході обговорення проблеми, слухати, підтримувати в дискусії або аргументувати протилежну думку тощо;

- самоаналізу: усвідомлювати і аналізувати думки інших і свої власні при незгоді в дискусії.

Приклад якісного антикризового управління на державному рівні продемонстрував Китай. Втративши у зв'язку з світовою кризою основні ринки збуту своєї продукції, Китай спрямував зусилля на зростання споживання своєї продукції усередині країни, тим самим підвищуючи рівень життя, сприяючи вдосконаленню продуктивних сил свого суспільства.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** У нашому світі, який зазнав цілої низки природних катаклізмів та характеризується зростанням кількості проявів політичних хвилювань, проблема управління в кризових ситуаціях ніколи не залишається поза увагою. Сьогодні значній кількості українських регіонів є притаманними ті чи інші проблеми кризового характеру, які потребують негайного вирішення. У зв'язку з чим перед органами регіонального управління постали завдання запобігти кризовим явищам і забезпечити сталий розвиток регіону, бо випробування на собі кризових явищ одними територіями часто викликає погіршення стану багатьох інших, породжуючи так званий ефект доміно. Водночас значного, і, тим більше, позитивного досвіду роботи управлінського корпусу в подібних умовах ще явно не вистачає. В зв'язку з цим продовжує залишатися актуальним питання масштабного оволодіння українськими управлінцями знаннями та досвідом вирішення кризових ситуацій, які виникають в процесі управління регіоном. Адже головними причинами кризи є незадовільне керівництво або непрофесійне управління. З цим погоджуються багато фахівців, стверджуючи, що сьогодні проблема удосконалення управління регіоном має вирішуватися на принципах належного управління.

Широкий спектр наукових праць західних і вітчизняних учених з теми антикризового управління дає підстави зробити висновок про формування самостійного на-

укового напрямку, в межах якого здійснюються прикладні дослідження, присвячені антикризовим технологіям в контексті процесів регіоналізації. Установлено, що в сучасних дослідженнях науковців термін “антикризове управління в регіоні” є фрагментарним, поширені різноманітні пояснення його сутності та феномену виникнення. Тому виникають труднощі у розумінні та дослідженні цього феномену. Систематизація матеріалів, в яких розглядають антикризове управління в регіоні, дає змогу уточнити визначення цього поняття як системи належного управління регіоном, яка спрямована на комплексне забезпечення досягнення запланованих цілей економічного і соціального розвитку регіону за будь-яких (включаючи кризові) обставин за допомогою ретельного виконання органами влади своїх управлінських функцій, використання відповідних управлінських технологій та ресурсів.

Антикризове управління в регіоні не ставить своєю головною метою збереження регіону в незмінному вигляді. Соціально-економічна система регіону повинна розвиватися, у тому числі з урахуванням ринкових умов. Тому антикризове управління в регіоні відрізняється від звичайного в першу чергу своєю стратегічною спрямованістю, а також програмою, яка, власне, і робить це управління антикризовим.

Слід зазначити, ідентифікація та розвиток антикризового управління в регіоні як науки, навчальної дисципліни і виду діяльності потребує інтеграції концепцій різних гуманітарних наук (економіки, соціології, психології, політології тощо) та подальшої розробки на цій основі

#### *Література:*

1. Антикризисный менеджмент / под ред. Грязновой А. Г. – М. : Ассоциация авторов и издателей “Тандем”. Издательство ЭКМОС, 2010. – 368с.
2. Енциклопедія державного управління : у 8 томах/ Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. : Том 5: ТЕРИТОРІАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ / наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов, О. С. Ігнатенко (співголова) та ін. – Харківський регіональний державного управління Національної академії державного управління України. – Х. : Вид.-во ХарРІДУ “Магістр”, 2011. – 408 с.
3. Качан С. П. Регіональна економіка / С. П. Качан [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://pidruchniki.ws/1247091938557/rps/novi\\_kontseptsiyi\\_regioniv#620](http://pidruchniki.ws/1247091938557/rps/novi_kontseptsiyi_regioniv#620)
4. Менеджмент організацій: Конспект лекцій / Д. І. Дзвінчук, В. І. Малімон, В. П. Петренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ukrreferat.com/lib/manag/menejment\\_organizacij/index.htm](http://www.ukrreferat.com/lib/manag/menejment_organizacij/index.htm)
5. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. Редакція від 28.05.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98/page>
6. Утрехтська Декларація про належне місцеве і регіональне управління у турбулентні часи: завдання щодо змін (м. Утрехт, Нідерланди, 16-17 листопада 2009 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/?p=2416>
7. Экономическая энциклопедия. Политическая экономия : В 4 т. / под ред. А. М. Румянцева. – М. : Сов. Энцикл., 1975. – Т. 2 – 560 с.
8. The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level [Electronic resource]. – Mode of access: [http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy\\_innovation/Strategy\\_Brochure\\_E.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy_innovation/Strategy_Brochure_E.pdf)].



**ПІРЕН**

**Марія Іванівна,**

доктор соціологічних наук, професор, засл. діяч науки і техніки України, професор кафедри державного політики та управління політичними процесами Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Київ.

**Анотація:** у статті досліджено проблеми становлення національної ідентичності сучасної української еліти як чинника консолідації суспільства н реалізацію демократичного реформування в Україні подолання та запобігання глобалізаційних викликів національним державам.

**Ключові слова:** національна ідентичність, консолідація суспільства, демократизація, глобалізаційні виклики, реформи, самоідентифікація.

УДК 351:323:316.6

**Марія ПІРЕН**

## НАЦІОНАЛЬНА ІДЕНТИЧНІСТЬ СУЧАСНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ЕЛІТИ ЯК ЧИННИК КОНСОЛІДАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА ТА РЕАЛІЗЦІЇ ДЕМОКРАТИЧНИХ РЕФОРМ

... по причині примноження беззаконня,  
у багатьох захолоне любов.  
(Мт 24:12)

**Постановка проблеми.** Феномен ідентичності виникає у рамках глобальної проблематики існування самого людського виміру.

Економічні та соціально-політичні трансформації, що відбуваються в сучасному українському суспільстві, спричинили виникнення нової етнополітичної та соціально-психологічної реальності, однією з характерних ознак якої є виникнення кризи ідентичності сучасної управлінської та політичної еліти в Україні. У період зламу минулої соціальної системи та побудови нової демократичної держави еліта змушена адаптуватися до змін, які відбуваються, шукати своє місце в різних сферах життєдіяльності та життєтворчості. Словом, шукати собі «місце під Сонцем»!

Усвідомлення особистістю власної належності до певного народу відіграє в її житті досить важливу роль та помітно впливає на відносини між людьми у суспільстві.

Серед безлічі проблем, що потребують вивчення в системі формування сучасної української еліти та формування у неї державницької психології є проблема психологічних чинників зростання значущості національної ідентичності в наш час державотворення та особливості трансформації ідентичності еліти, до яких призвела зміна соціально-психологічного клімату в сучасному українському суспільстві [12].

**Метою статті** є дослідження проблем становлення національної ідентичності сучасної української еліти як чинника консолідації суспільства на реалізацію демократичного реформування в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** На відміну від західної суспільної науки, в якій існують багаті традиції дослідження проблеми національної ідентифікації, у вітчизняній соціології та психології ця тема була «боязливою» і тому не була популярною серед науковців, за неї були «Соловки», «Гулаги», «психушки». Коли хтось видавав думки, що суперечили КППС, то дорога його вела саме в такі місця.

До категоріального апарату поняття «ідентифікація» увів З. Фрейд, розглядаючи у своїх працях причини її виникнення та функції, які вона виконує у розвитку особистості. Фрейд розглядав ідентифікацію як важливий механізм взаємодії індивіда з соціальною групою. Первинним моментом цього процесу він вважав ідентифікацію членів групи з лідером, еліта в даному контексті лідер нації (курсив наш – М.П.). На цій основі відбувається й ідентифікація членів групи один з одним через формування спільності «Я» – ідеалу [12, с. 120].

Поширення терміну «ідентифікація» (отожнення індивіда з колективом, з етносом, з культурою) часто пов'язують з думкою американського психолога Е. Еріксона, який вважав її наріжним каменем розвитку «Его» людини.

Щодо психосоціальної ідентичності, то Еріксон вважав її продуктом взаємодії між особистістю та суспільством. Цей тип ідентичності властивий лише зрілій особистості, в якій «внутрішня тотожність та безперервність» синтезується з прагненням інтеграції її з соціальними структурами (державою, нацією, різними соціальними групами).

Розпад СРСР та виникнення на його теренах нових незалежних держав спричинили у людей масовий «культурно-ідеологічний шок» та втрату стійкої соціальної ідентичності. Це прослідковувалося у кожній країні в перехідний період до ринкових відносин. Порушення соціальних стереотипів, зміна системи цінностей, соціальної структури суспільства – зумовили виникнення кризи особистості. Індивід за таких умов змушений адаптуватися до змін, що відбуваються у суспільстві, шукати своє місце в різних сферах життєдіяльності. У такій ситуації посилюється потреба людини в самовизначенні саме в системі соціальних зв'язків, починається пошук груп, які допомогли б індивіду відтворити цілісність та упорядкованість зруйнованого світу, вийти з кризового стану ідентичності, дати для себе відповідь на запитання : «Хто Я», «Хто Ми – еліта в даній державі?»

Останніми роками з'явилося багато нових груп, що претендують на роль еліти нації, але не всі вони ті, що зарахували себе до елітних кіл через бізнес, гроші, політичні партії, здатні успішно виконувати ціннісно-орієнтаційну та захисну функції для більшості людей, тому людина, особливо в перехідному суспільстві, обирає як референтну групу більш стабільну та стійку спільноту – сім'ю та етнос.

Рівень соціальної суспільної еліти (індивіда), за Б. Ананьєвим, П. Гальперінім, О. Леонтєвим, визначається тим, що активність людини детермінується потребою належати до спільноти, бути визнаною нею, знайти себе у ній.

Не всі визнані народом! Так є, але, якщо вони достойні, то приходить час і їх визнає історія нації. Наприклад, з періоду незалежності України ми відкриваємо імена видатних людей, які внесли гідний вклад у суспільний розвиток України. Великий вклад у цю справу внесли, наприклад, професор-фізик В. Шандаровський та журналістка Е. Бабчук.

Життєва важливість елітарної особистості бути прийнятою іншими людьми, однак мати своє стійке етнічне, що є основним структурним елементом етнічної свідомості, усвідомленням людиною власної належності до свого народу.

Ю. Бромлей вважав національну самосвідомість важливим компонентом кожної людини, а еліти особливо, й тією неодмінною ознакою й умовою функціонування кожного етносу (народу), нації. У роботі «Очерки теории этноса» у структурі національної самосвідомості він виокремив такі компоненти:

- національна ідентифікація;
- уявлення про «типові риси» своєї національної спільноти, її властивості як цілого, автостереотипи;
- уявлення про спільність історичного минулого народу, спільність мови, культури, території («рідна земля»);
- уявлення про державну спільність при певних конкретно-історичних умовах;
- усвідомлення та емоційне ставлення до матеріальних та духовних цінностей нації, її досягнень;
- усвідомлення національних інтересів [2, с. 175-180].

Даній структури дотримуються також відомі соціологи Росії Ю. Арутюнян, Л. Дробіжева [1].

Поняття «національна ідентифікація» починає фігурувати в науковій думці СРСР в 70-х роках ХХ ст., а розуміють під цим поняттям процес ототожнення, уподібнення суб'єкта зі своїм етносом [6].

Дослідження етнічності західними вченими мали метою прогнозування та розв'язання міжетнічних, міжнаціональних конфліктних ситуацій, бо саме на цей період припадає ідея А. Лоу про етнічний ренесанс у ХХІ ст.

Наслідком спрямування інтересу до досліджень етнічної ідентичності стало виникнення багатьох концепцій: примордіалізм, інструменталізм і конструктивізм.

Представниками примордіалізму були антропологи, етнологи, соціологи (Ван де Берг, Ентоні Д. Сміт, Ю. Бромлей, Л. Гумільов та ін.). Прихильники цієї орієнтації розглядають етнічність як споконвічну характеристику, що властива індивідові як суб'єкту конкретної етнічної спільноти, як невід'ємну потребу людей належати до конкретного етносу. Вона є «етнічністю в серці», яка змішана на «крові» й «грунті».

Конструктивізм – протилежна «примордіалізму» наукова орієнтація. Вона є найбільш розповсюдженим на заході сучасним підходом до пояснення природи етнічності. Прихильники даного підходу вважають, що етнічність коріниться не в «серцях», а в «головах» індивідів, які є членами етнічних груп. Бачення етнічності з точки зору конструктивізму запропоноване норвезьким антропологом Ф. Бартом. Істотною рисою зазначеного підходу є уявлення про етнічність не як про одвічно даний феномен, а скоріше як створений [4].

Інструменталізм – поєднує в собі дві попередні концепції. Склався даний підхід в рамках політології, соціології влади, політичної антропології. Прихильники цієї орієнтації розуміють етнічність як спосіб досягнення групових інтересів, як ідеологію, яку створює еліта для мобілізації групи. Ключовою концепцією даного теоретичного напрямку є ідея етнічного інтересу (Ю. Арутюнян, М. Губогло, Л. Дробіжева).

Важливе місце національна ідентичність еліти займає у системі соціальної ідентичності. Протягом життя еліта, як вибрана верства суспільства, включається до багатьох груп, усвідомлює себе членом різних спільнот, намагаючись дати собі відповідь на запитання «Хто я?», тим самим фіксуючи своє місце у системі суспільних відносин [16]. Процес, коли людина самовизначається через членство в соціальній структурі суспільства, називається соціальною самоідентифікацією. Особистість на основі стійкого емоційного зв'язку та засвоєння групових норм і цінностей відчуває та пов'язує свою належність до різних соціальних спільнот. Сукупність цих спільнот складає цілісну соціальну ідентичність особистості. Важливе місце у структурі соціальної ідентичності належить ідентифікації особи з національною спільнотою, відчувати себе частиною «Ми».

Національна ідентичність задовольняє потребу стабільності, їй притаманна стабільність складу, традиція спадковості поколінь, людину неможливо вилучити із національної спільноти. Це є найбільш значуща референтна група. Нація має минуле, сучасне і майбутнє. Вона надихає людей на підпорядкування спільній долі, допомагає особистості дістати особисте відновлення і гідність у національному розвитку. На груповому рівні національна ідентичність пов'язує і солідаризує індивідів на основі групового членства. Перед сучасною українською елітою – пише В. Литвин – стоїть завдання сформулювати українську національну ідею, яка буде відповідна принципу широкого демократизму і визнання рівного політичного права щодо кожної одиниці суспільства [8, с. 3].

Англійський етнолог Е. Сміт, – один із творців та інтерпретаторів національної ідеї, – зауважує, що національна ідентичність виконує і функцію згуртування людей як представників «однієї національності», так і «громадян» [15]. Отже, якщо ми ведемо розвідку про сучасну українську еліту, то мусимо визнати, що вона є поліетнічною, бо за даними перепису населення України 2001 р. (останнього), важливо диференціювати громадян України як загальнонаціональну українську спільноту, яка складається з великої кількості (136 національностей проживає в Україні). В такому разі ми говоримо про українську політичну націю. Це дає нам підстави поділяти точку зору вченого Оксфордської школи Баррет М., який твердить, що національна ідентифікація складається із двох аспектів – етнічної та громадянської ідентичності.

Саме цю ідею етнічності, громадянськості мусимо враховувати, коли йдеться про функціональну роль української еліти (як представника української політичної нації) в державотворчих процесах сучасної України. Тобто маємо необхідність толерантно



твердити про етнічну ідентифікацію та соціальну (громадянську), яка має місце і повинна розвиватися в сучасному українському суспільстві на основі толерантності. Однак мусимо зважати на таку складову проблеми, як належність окремих особистостей до свого власного етносу по крові і водночас до української політичної нації, що консолідує усіх представників еліти на громадянську позицію в українському суспільстві [6]. Ця теза ставить перед елітою завдання про виконання не своїх лише корпоративних завдань, а державницьких потреб суспільно-значимої ідеї згуртування навколо себе всього українського народу на виконання доленосних завдань державотворення і формування громадянськості, відповідальності кожного представника еліти за долю української держави і народу. Даний феномен для українського народу не є сформованим. Навіть соціологи почали досліджувати цей феномен тільки в 2002-2003 рр. Див. табл. 1 [10, с. 59].

Смію зауважити, що стереотип «боязні» щодо дослідження цієї проблеми продовжує мати місце і в сучасних науковців.

Так, на запитання «Якою мірою Ви пишаєтесь чи не пишаєтесь тим, що є громадянином України?» було дано неоднозначні відповіді. На це є об'єктивні причини.

Близько 700 років бездержавності в Україні сформували в українського народу психологію недержавного народу. З таблиці 1 видно, що ті, що «зовсім не пишаються» тим, що є громадянином України (8,85) і ті, що «скоріше не пишаються» (16,35), а також ті, яким «важко сказати» (40,75) складають більшу половину (65,85). Це і є не простою державною проблемою, до якої повинна долучитися політична, освітянська та управлінська еліта. Даний факт засвідчує про певні негаразди у державі та відсутність виховного впливу усіх державних інститутів, які покликані виконувати завдання формування громадянської позиції у людей України.

Саме еліта у державі повинна бути взірцем громадянськості. Чи є вона такою? Запитання першого порядку до державотворців, бо вони взяли на себе честь бути елітою, а чи є усі вони такою верствою, – питання найвищої ваги. Які ж це питання? Ось вони: бути взірцем для суспільства; навчати всього суттєвого; управляти достойно у суспільстві; бути високоморальними, духовними; бути патріотами держави і народу та ілюструвати свою громадянську позицію своїми справами, а не словами, обіцянками.

Таблиця 1

Якою мірою Ви пишаєтесь чи не пишаєтесь тим, що є громадянином України?

	1995	2000	2001	2002	2003
1 – Зовсім не пишаюся	–	–	–	6,6	8,8
2 – Скоріше не пишаюся	–	–	–	11,5	16,3
3 – Важко сказати	–	–	–	40,8	40,7
4 – Скоріше пишаюся	–	–	–	30,8	27,9
5 – Дуже пишаюся	–	–	–	10,1	6,2
Не відповіли	–	–	–	0,3	0,1
Середній бал	–	–	–	3,26	3,06

Осмислюючи компоненти національної ідентичності еліти, вважаємо за необхідне більш детально зупинитися на них. Західні та вітчизняні дослідники відносять до національних ознак майже однаковий набір феноменів: рідна земля, мова, спільність походження, матеріальна та духовна культура, риси національного характеру, традиції, обряди, звичаї, зовнішність, особливості поведінки, емоційність тощо.

Зупинимось на такому феномені, як мова. Мова – головний компонент національної культури, оберіг та ретранслятор духовних цінностей, в якому виражається менталітет, характер та національні почуття народу. Мова – універсальний спосіб пізнання світу й самопізнання. Мова виступає скарбницею історичної пам'яті народу,

його ідеалів, моралі й етики, його історичної долі, засобом створення оригінальної національної літератури, науки, мистецтва, в яких втілюється національна самосвідомість, специфіка способу життя народу, його мислення.

У національному бутті мова виконує низку суттєвих функцій, а саме: комунікативну, гносеологічну, мислетворчу, номінативну, експресивну, естетичну, культурологічну, ідентифікаційну.

Проблема володіння державною мовою національною елітою, а також мовна політика в державі надзвичайно важлива проблема, бо саме мова у кожного народу є творцем, інтерпретатором та оберігачем її ества, її традицій. Зокрема, коли йде процес державотворення, то значення розвитку та функціонування державної мови є дуже важливим чинником державного іміджу у світі, який культивує еліта держави у різних інституціях та у політичному Олімпі держави – Верховній Раді, коли йде мова про сучасну Україну. Саме тому перед українською політичною, управлінською та освітянською елітою стоїть проблема володіння державною мовою та функціонування в українському суспільстві державної української мови. Якою є мовна ситуація в сучасній Україні? Див.: табл. 2 [10, с. 46].

Як видно із табл. 2, 38,1% громадян України спілкуються переважно українською мовою, але якщо додати ще 36,0%, що спілкуються «і українською, і російською, залежно від обставин», то можна сказати, що 74,1% населення України, а це складає більшу половину громадян, які володіють державною мовою (українською) – це гарний показник, який створює нам надію на те, що в Україні з державною мовою та її функціональною роллю у суспільстві буде все гаразд. Лозунгом в поліетнічному українському суспільстві має бути: «Скільки мов ти знаєш, стільки раз ти людина!»

Таблиця 2

Якою мовою (мовами) Ви переважно спілкуєтесь у Вашій родині (вдома)? (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1 – Переважно українською	31,9	36,9	38,2	37,6	36,3	39,1	36,9	38,2	38,1
2 – Переважно російською	32,1	33,1	34,5	33,4	33,6	36,0	36,7	33,2	25,2
3 – І українською, і російською, залежно від обставин	34,5	29,6	26,8	28,4	29,0	24,8	25,8	28,0	36,0
4 – Іншою	0,9	0,4	0,6	0,5	1,1	0,2	0,6	0,5	0,7
Не відповіли	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1

Так, на запитання «Яку мову, окрім української, на Вашу думку, необхідно обов'язково вивчати в загальноосвітніх учбових закладах?» було дано належні відповіді, як і щодо володіння світовими мовами (російською та англійською) [10, с. 46].

Таблиця 3

Яку мову, окрім української, на Вашу думку, необхідно обов'язково вивчати в загальноосвітніх учбових закладах? (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1 – Російську	–	–	–	–	–	–	–	75,8	73,1
2 – Англійську	–	–	–	–	–	–	–	81,9	82,7
3 – Іншу	–	–	–	–	–	–	–	13,9	10,0
Не відповіли	–	–	–	–	–	–	–	0,7	0,8

Отже, проблеми світової мовної культури в сучасній Україні цікавлять українське суспільство. Наша епоха є епохою відкритих суспільств, тому для громадян України

вивчення світових мов, які є найбільше поширеними у світі, є пристойним інтересом для вивчення. Ця потреба є епохальною.

Реалії життя засвідчують, що чим міцнішими є зв'язки людини з культурою народу та його мовою, тим вищим є рівень розвитку громадянських якостей особистості, еліти, тим більш виразними є її патріотичні почуття та почуття громадянськості, відповідальності особистості перед народом за своє покликання у суспільстві. Те, що Україні потрібна еліта, яка мала би бути «совістю нації», про те немає ніяких сумнівів і народ про це прагнення бачити свою національну еліту бути «совістю нації» завжди стверджує і мріє про це.

Вагомим чинником світоглядних засад еліти в контексті досліджуваної проблеми є потреби формування інтересу еліти до історичної пам'яті народу. Інтерес елітарної особистості до історії народу країни, де ти живеш, працюєш, народився – честь і совість її, бо вона прагне з історії взяти досвід успіхів та невдач і тим самим мати базову основу для практики сьогодення. Інтерес до історичної пам'яті сприяє становленню національної ідентичності елітарної особистості.

На запитання «З чим насамперед пов'язане Ваше уявлення про Батьківщину?» отримані наступні відповіді (див.: табл. 4) [10, с. 91].

Таблиця 4

З чим насамперед пов'язане Ваше уявлення про Батьківщину? (%)

	2003
Рідна природа	21,1
Народні звичаї, обряди, пісні	27,3
Моя земля, територія	19,2
Історичне минуле	11,8
Місце, де народився і виріс	58,7
Держава, громадянином якої я є	18,7
Видатні діячі мого народу	2,0

Отже, уява про Батьківщину у громадян України найперше асоціюється з «місцем, де індивід народився» (58,7%), в меншій мірі з «державою, громадянином якої я є» (18,7%), тобто громадянська позиція людей в Україні недостатньо сформована. Довгі роки бездержавності даються взнаки. Тому важливо долати цю прогалину.

У структуру національної ідентичності входить і афективний компонент, зміст якого складає емоційне переживання елітарною особистістю власної належності до національної спільноти, що проявляється цілою гамою почуттів, а саме: суб'єктивна актуальність, міра важливості, валентність (позитивна, негативна), почуття належності (близькості, групової згуртованості, солідарності), емоційно-ціннісне ставлення до ознак нації (таких, як національна територія, мова, культура, історія тощо), почуття (почуття національної гордості, сорому, провини, відповідальності), громадянське почуття (яке можуть і повинні враховувати представники еліти різноетнічного походження в Україні) тощо.

Так, на запитання : «Що, на Вашу думку, об'єднує людей у нашому суспільстві?» було вказано на соціальні проблеми, бо вони є гострими на даному етапі в Україні (див.: табл. 5) [10, с. 93].

Дані табл. 5 засвідчують, що об'єднують людей у нашому суспільстві тривожні симптоми: «спільні труднощі життя» (40,4%), «невдоволеність владою» (39,6%), «відчуття втрати нормального життя» (31,3%), «страх перед майбутнім» (28,7%). Словом, труднощі, тобто, те, що своєю не завжди мудрою діяльністю спричинила для народу відповідна частина політико-управлінської еліти України. Це на даний час є нашою громадянською тривоگوю. Разом з тим такі феномени, як «патріотичні почуття громадянина України» (9,4%), «політичні погляди» (7,7%), «національна належність»

(11,4%), «національна ідея побудови української держави» (7,4%) – не є самодостатніми в кризовій ситуації для українського суспільства. Ці факти є серйозним завданням державотворчих процесів і, зокрема, нашої еліти в плані національної свідомості, національного самовиховання та її прикладу для власного народу.

Таблиця 5

Що, на Вашу думку, об'єднує людей у нашому суспільстві? (%)

	2003
Прагнення спільно долати труднощі життя в країні	22,8
Відчуття втрати нормального життя	31,3
Віра в краще майбутнє	39,3
Спільні труднощі життя	40,4
Родинні чи товариські почуття	25,8
Невдоволеність владою	39,6
Мова спілкування	22,8
Національна ідея побудови української держави	7,4
Страх перед майбутнім	28,7
Патріотичні почуття громадянина України	9,4
Політичні погляди	7,7
Релігія (віросповідання)	15,9
Національна належність	11,4
Спільна історія, територія	20,4
Інше (напишіть)	0,1
Ніщо не об'єднує	3,3
Важко сказати	6,7
Не відповіли	0,1

Важливим складником національної ідентичності сучасної української еліти є поведінковий компонент (контактивний). Його зміст складає поведінка, дії особистостей, регуляторами яких є засвоєні норми та цінності, з чим елітарна особистість себе ідентифікує в суспільстві. Основною частиною поведінкового компонента національної ідентичності є дії людини, регуляторами яких є засвоєні норми та цінності тієї національної спільноти, з якою особистість себе ідентифікує. Певною частиною поведінкового компонента національної ідентичності еліти є уявлення про найбільш вдалі адаптивні способи поведінки, які були вироблені народом у минулому та закріплені в народі традиційно.

Проте досвід кожної людини, що набувається у суспільстві в процесі соціалізації, є унікальним. Змістовні ж характеристики виокремлених у структурі національної самоідентифікації компонентів елітарних особистостей також є індивідуальними та своєрідними. Така своєрідність може проявитися в поведінці особистості у процесі міжетнічного спілкування. Позитивна та негативна національна ідентичність можуть проявитися у своїх крайніх формах (дискримінація, приклад окремих представників сучасної американської політичної еліти щодо еліти Іраку).

Наприклад, гіперпозитивна ідентичність виникає в результаті гіпертрофованого прагнення лідера чи особистості до позитивної національної ідентичності, що призводить до абсолютної впевненості людини у вищості своєї групи над іншими, віри у винятковість власної нації (наприклад, ідея Гітлера про вибраність арійської раси).

Емоційний компонент таких настанов набуває яскраво негативної спрямованості, що виражається у неповажному ставленні до інших народів, недовірі, ворожості, неприязні, приниженні їх гідності. Прикладом тут може бути колишнє ставлення до

негрів в Америці, рабів у Римській імперії та і в наш час мають місце ксенофобські настрої. Візьмемо, наприклад, доповідь групи видатних осіб Ради Європи «Жити разом: поєднання розмаїття і свободи в Європі XXI століття», в якій дано аналіз викликів сучасній європейській спільноті й запропоновано 17 керівних принципів їхнього подолання. Ця доповідь дає змогу глибше зрозуміти принципи різноманітності [«Жити разом: поєднання розмаїття і свободи в Європі XXI століття». Переклад з англійської. – Львів: Літопис, 2011. – 112 с.].

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Якщо взяти елітарну особистість, то такі прояви і в наш час мають місце в окремих випадках. Гіперпозитивна ідентичність може мати такі конкретні прояви, як: етноцентризм, етнотероризм, етноізоляціонізм, національний фанатизм та ін.

Тому важливо кожному етносу в державі звертати увагу на національне виховання в плані шанобливого, толерантного ставлення до інших народів, їх культур, традицій, віри, які теж збагачують скарбницю загальнолюдських цінностей. Словом, суспільство загалом повинно дбати про культуру міжнаціонального спілкування, враховуючи право на етнічну ідентичність кожного, основним взірцем якої покликана бути національна еліта, яка є найбільш відповідальною за злагоду і мир у сучасному поліетнічному українському суспільстві.

У зв'язку з тим, що глобалізація породжує міжцивілізаційні, міжнаціональні та міжрегіональні виклики, система державного управління має бути спрямована на забезпечення цивілізаційної, міжнаціональної, міжконфесійної та міжетнічної толерантності як між державами, так і всередині кожної держави.

Толерантність має культивувати в суспільстві державна еліта, яка має ілюструвати усім своїм еством розмаїття в єдності.

Таким чином, з цією метою, посилити просвітницьку роботу партій, розширити просвітницьку роль науки, збільшити підготовку науково-популярних видань з державно-правової, політичної, історико-політичної тематики з національно-патріотичним та громадянським спрямуванням, активніше залучати для пропаганди наукові знання із зазначеної проблеми, щоб позбутися історико-політичних міфів, вміло, доступно теж використовувати можливості засобів масової інформації, ресурси Інтернету тощо.

Дуже важливим кроком у контексті формування національної ідентичності сучасної державної української еліти, як чинника консолідації суспільства на реалізацію демократичних реформ НАДУ при Президентові України модернізувати на інноваційних засадах науково-професійні та професійні програми, спрямовані на магістерську підготовку у сфері державного управління та місцевого самоврядування з урахуванням загальногуманістичних та патріотичних тенденцій, розвинутої інноваційної культури, креативного мислення на основі освітніх стандартів нового покоління.

#### **Література:**

1. Арутюнян Ю. В. Многообразиекультурной жизни народов СССР / Ю.В. Арутюнян, Л. М. Дробижева. – М.: Наука, 1987. – 281 с.
2. Бромлей Ю. В. Очерки теории этноса / Ю. В. Бромлей. – М.: Наука, 1983. – 412 с.
3. Винер Б.Е. Этничность в поисках парадигмы изучения / Б.Е. Винер // Этнографическое обозрение. – 1998. – №4. – С. 3-26.
4. Вітман К.М. Етнополітика постсоціалістичних країн: моделі, особливості, проблеми [Монографія] / К.М. Вітман. – К.: Логос, 2007. – 366 с.
5. Декларація принципів толерантності // Віче. – №11. – 2002. С. 12-13.
6. Довідник міжетнічної толерантності / упоряд. Н.Ю.Ротар; за ред. А.М. Круглашова. – Чернівці: Видавничий дім «Букрек», 2011. – 232 с.
7. Кожанов А.А. Элементы этнической идентификации и признаки этнической общности в оценках карел и вепсов (по материалам экспериментального исследования) / А.А. Кожанов // Этнография Карелии. – Петрозаводск, 1976. – С. 180-204.

8. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К.: Преса України, 1996. – 80 с.
9. Литвин В. М. Важливе завдання науки – осмислення історичного досвіду. Виступ голови Верховної Ради України В. М. Литвина на сесії Загальних зборів НАН України // Сільські вісті. – 15 трав. 2004 р. – № 55. – С.1,3.
10. Міжнародні відносини і національні меншини України: стан, перспективи / Упоряд.: Р.Ш. Чілачава, Т.І. Пелипенко: За ред. Р. Чілачави. – К.: Голов. спеціаліз. ред. літ. мовами нац. меншин України. – 2004. – 384 с.
11. Пірен М.І. Основи політичної психології : Навчальний посібник / М.І. Пірен. – К.: Міленіум, 2003. – 217 с.
12. Пірен М.І. Етнополітика в Україні: соціо-психологічний аналіз / М.І. Пірен. – К, 2007.
13. Пірен М.І. Етнопсихологія. Підручник / М.І. Пірен. – К.: «Університет України», 2011. – 508 с.
14. Сміт Ентоні Д. Національна ідентичність / Ентоні Сміт Д. – К.: Основи, 1994. – 224 с.
15. Українське суспільство і соціологічний моніторинг 1994-2003 / За ред. Н.В. Паніної. – К.: Інститут соціології НАН України, 2003. – 98 с.
16. Українське суспільство: соціологічний моніторинг 1994-2006 / За ред. Н.В. Паніної. – К.: Інститут соціології НАН України, 2006. – 98 с.
17. Шульга Н.А. Этническая самоидентификация личности / Н.А. Шульга. – К.: Ин-тсоциологии НАН Украины, 1996. – 200 с.

Олексій КРЮКОВ, Іван ШКУРАТ

## МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ЕЛІТИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

**Постановка проблеми.** Еліта завжди, у всі часи, була в суспільствах вибраною верствою, меншістю суспільства, що прагне до влади та інновацій. Вона була й буде квінтесенцією народного досвіду, тому формування, становлення еліти в державі є надзвичайно важливою проблемою як для дослідження, так і для соціальної практики [13, с. 5].

Визначальна роль правлячої еліти в суспільстві впливає і на пріоритетність у послідовності аналізу науковцями соціально-політичних систем, тому що саме еліти в концентрованому вигляді відображають сутність, специфіку тієї чи іншої політичної системи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Необхідно відмітити, що проблемам дослідження еліти науковці завжди приділяли значну увагу. Свій внесок у розвиток цієї теми зробили Р.Арон, М.Вебер, А.Етціоні, Т.Дай, Г.Лассуелл, Г.Моска, В.Парето, Р.Міхельс, Х.Ортега-і-Гасет, А.Тойнбі та ін. Серед російських вчених дану тему досліджували М.Афанасьєв, Г.Ашин, О.Гаман-Голутвіна, М.Делягин та ін. З українських вчених необхідно відзначити роботи Е.Афоніна, О.Крюкова, М.Пірен, Ю.Сурміна, С.Телешуна, В.Токовенко та ін. Дослідники відмічають, що стан і розвиток будь-якого суспільного організму і суспільства в цілому багато в чому залежить від системи управління, головною силою, що визначає її сутність, зміст, якість і спрямованість є еліта. Саме на долю цього суб'єкта випадає доля знаходити і виробляти найефективніші шляхи розв'язання актуальних проблем що постають перед суспільством.

**Мета даної статті.** Незважаючи на значну розробку теми, питання аналізу еліт завжди є актуальним, з огляду на роль еліти в суспільстві. Зокрема потребують уточнення функції, структура, якісні характеристики, часові рамки формування та системи рекрутування еліти.

**Виклад основного матеріалу.** Щоб зрозуміти діяльність будь-якої організації необхідно з'ясувати дві речі: із яких структур вона складається і які функції вони виконують.

Так як всіма дослідниками державного управління визнається, що держава – це особлива, універсальна для суспільства даної країни організація, яка має унікальну (суверенну, публічну, державну) владу і спеціалізований апарат, для регулювання суспільних відносин між її суб'єктами [3, с. 64-70; 7, с. 84-109; 19, с. 11-87], важливим є з'ясування, а власне з яких суб'єктів складається саме суспільство, тобто типологізувати суспільство за певним критерієм і з'ясувати як ці суб'єкти типології співвідносяться один з одним і які функції виконують.

Для того щоб спосіб поділу чи типологізації суб'єктів суспільства був коректним, інформативним, об'єктивним і універсальним необхідний такий критерій, який би відповідав якомога більшій кількості вимог. Слушні ідеї щодо цього висловлені в роботі М.Кругова [9], які вважається за доцільне ввести у науковий обіг. Такими вимогами до критерію поділу можуть бути:

1. Надважливість – поділ по відношенню до головного для життя будь-якого суспільства питання чи предмету. Суспільство постійно



**КРЮКОВ**  
**Олексій**  
**Ігоревич,**

доктор наук з державного управління,  
професор,  
професор кафедри політології та філософії  
Харківського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Харків.

**Анотація:** у статті розглянуто основні підходи до вивчення, визначення поняття «еліта суспільства», механізми її формування. Визначається взаємозв'язок між впливом глобалізаційних процесів на розвиток суспільства та оновлення правлячих еліт.

**Ключові слова:** правляча еліта, механізм формування еліт, державне управління, критерії поділу суспільства, глобалізація.

УДК 351.752



**ШКУРАТ**

**Іван Васильович,**  
кандидат наук з державного управління,  
заступник начальника  
головного управління  
– начальник управління  
з питань внутрішньої  
політики головного  
управління зв'язків з  
громадськістю Сумської  
обласної державної адміністрації,  
м. Суми.

*Анотація:* у статті розглянуто основні підходи до вивчення, визначення поняття «еліта суспільства», механізми її формування. Визначається взаємозв'язок між впливом глобалізаційних процесів на розвиток суспільства та оновлення правлячої еліти.

**Ключові слова:**  
правляча еліта, механізм формування еліт, державне управління, критерії поділу суспільства, глобалізація.

УДК 351.752

ділитися по відношенню до багатьох питань і предметів – екології, релігії, політики і т.п. Але чи завжди вони надважливі для суспільства?

2. Безперервність – головне для життя суспільства питання або предмет повинні зберігати свою актуальність для суспільства безперервно, без пауз, весь час, доки існує саме суспільство. Так, безпека суспільства від зовнішніх загроз, безумовно важлива, але її актуальність епізодична, так як реальна зовнішня загроза для суспільства існує не завжди.

3. Всеохопність – поділ повинен розповсюджуватись на всі без виключення суб'єкти суспільства. Так, поділ за статевою ознакою відноситься до всіх без виключення ссавців.

4. Безумовність – поділ не повинен залежати від параметрів, набір і значення яких можуть змінюватися в залежності від стану суспільства чи наявних умов. Наприклад, поділ на багатих і бідних досить умовний, так як залежить від того, по яким параметрам оцінювати багатство або бідність суб'єкта суспільства, а значення параметрів змінюються в залежності від стану суспільства. А ось поділ людей на чоловіків і жінок безумовний у будь-яких ситуаціях.

5. Універсальність – спосіб поділу повинен бути дієвим по відношенню до всіх без виключення відомих в історії цивілізації суспільств: будь-то Вавилон, чи Французька П'ята республіка.

6. Постійність – спосіб поділу повинен бути незмінним на протязі всієї історії цивілізації. Якщо спосіб постійно ділить певним чином суб'єкти суспільства уже 5000 років, то це є кращим доказом об'єктивності такого способу поділу [9, с. 49-50].

На думку М.Кругова в якості головного предмету для будь-якого суспільства необхідно вважати ресурси, які є у його розпорядженні. Тобто критерієм, який мав би надважливе значення для будь-якого суспільства, був постійно актуальним, всеохопним, впливав би на життя кожного члена суспільства, безумовно оцінювався і визначав життя всіх відомих суспільств у всі часи – є ресурси (у економічній енциклопедії термін “ресурси” (від фр. ressource – допоміжний засіб) трактується як “основні елементи виробничого потенціалу, які має в розпорядженні система і які використовуються для досягнення конкретних цілей економічного розвитку. Система будь-якого рівня охоплює такі ресурси: природні, технічні, технологічні, кадрові, просторові, часові, структурно-організаційні, інформаційні, фінансові, нематеріальні” [8, с. 206]).

По відношенню до ресурсів всі члени суспільства виступають у двох якостях: а) створення і б) використання ресурсів. У процесі створення ресурсів всі суб'єкти поділяються на тих хто організовує і тих хто здійснює процес.

При цьому всі створювані ресурси поділяються на дві частини: одна йде на споживання кожному члену суспільства, у вигляді отримуваних прибутків, інша – на загальні потреби суспільства. Ця друга частина формується із податків і зборів, які сплачує кожен член суспільства. Таке відношення членів суспільства до його ресурсів дозволяє чітко розмежувати всіх членів суспільства на дві категорії – еліту і народ.

Еліта організовує процес створення ресурсів і за це отримує в розпорядження частину ресурсів, які йдуть на загальні потреби суспільства. Народ бере участь у створенні ресурсів і за це отримує



певну їх частину, яка йде на підтримання його життєдіяльності. Робота по управлінню процесом створення ресурсів є більш складною ніж робота по їх створенню. А ресурси які йдуть на загальні потреби суспільства є більш важливими, ніж ті які йдуть на особисте споживання, тому роль еліти у суспільстві є більш важливою. Цим і визначається її особливе привілейоване становище.

З моменту введення В.Парето у соціологію терміну “еліта” і по сьогоднішній день точаться суперечки щодо змісту, сутності і доцільності самого терміну, але оскільки науковці чудово представляють про що іде власне мова, то ми його також будемо використовувати, зробивши певні акценти. Так, у Парето термін носив і альтиметричний характер (еліта – “вищі класи”, “люди, які займають високе положення відповідно до ступеню свого впливу, політичної і соціальної могутності”) і разом з тим аксіологічний характер (еліта – “найбільш кваліфіковані” люди, що “наділені якостями, які забезпечують їм владу”) – власне можна стверджувати, що це є ідеальний варіант еліти. Проте, досліджуючи реальну еліту, деякі науковці, зокрема Лассуелл, уникав оціночного критерію, визначаючи еліту, як людей, які мають найбільшу владу [4, с. 246]. Більш детально про теорію еліт та історію терміна “еліта” розкрито в наступних джерелах [4, 11, 17].

У сучасних соціальних науках при виявленні того, кого можна віднести до еліти (причому різного рівня, від державного до регіонального і місцевого) використовують три основних метода: позиційний, репутаційний і метод участі у прийнятті найважливіших стратегічних рішень [4, с. 259] (деякі дослідники називають його концептуальний).

Позиційний підхід подібний до альтиметричного і до еліти відносить тих, хто займає вищі посади в інститутах влади. Недоліком є те, що випадають з поля зору особи, які офіційно не займають ніяких посад, але мають вплив на процес прийняття рішень.

Для корекції даної помилки використовують метод репутаційного аналізу або експертних оцінок. Сутність методу полягає у тому, що особи, які мають владу і вплив, визначаються з допомогою опитувань політичних діячів, верхівки бюрократії, а також вчених політологів і соціологів, які виступають у ролі експертів. Слабка сторона методу – в його суб’єктивності, залежність від компетенції обраних експертів.

Одним із самих надійних способів ідентифікації еліти, перш за все політичної, на думку науковців, є включення в цю категорію осіб, які приймають найважливіші, стратегічні рішення (одним із розробників даного методу є Р.Патнем [2]). Зокрема О.В.Гаман-Голутвіна визначає політичну еліту як “внутрішню згуртовану соціальну групу, яка складає меншість суспільства і яка є суб’єктом підготовки і прийняття (або впливу на прийняття/неприйняття) найважливіших стратегічних рішень і яка володіє необхідним для цього ресурсним потенціалом” [6, с. 99].

Варто також відмітити культурологічний підхід, у якому термін “еліта” застосовують до видатних діячів культури, до творців нових культурних норм, інколи він виступає як синонім “аристократії духу”. Дані підходи мають право на життя, тому що всі вони відображають певний стан еліти в системі координат, де на горизонтальній осі відкладено людські якості, а на вертикальній – владні можливості. Якщо міру відліку взяти по горизонталі від

–100 до +100, а по вертикалі від 0 до +100 то ідеальна еліта матиме координати +100:+100 по горизонтальній і по вертикальній осі, а з координатами –100:+100 – антиеліта. Всі інші варіанти будуть знаходитися всередині даного прямокутника.

Відмічаючи недоліки ціннісного підходу, дослідники схиляються до думки, що критика еліти, вияв її невідповідності нормативам, сприятимуть таким чином підвищенню її якості. У цьому, вважають науковці, полягає шлях розвитку і навіть шлях спасіння демократії. Зокрема, американський політолог В.Кі вважав, що вирішальним моментом, від якого залежить благополуччя демократії, є компетентність політичної еліти [4, с. 247].

Схожу думку висловлював Д.Белл: “Здатність суспільства справлятися зі своїми проблемами залежить від якості його керівництва і характеру народу” [1, с. 204].

Використовуючи даний критерій можемо дати таке визначення еліти – це соціальний суб’єкт суспільства, який організовує процес створення життєвоважливих для всього суспільства ресурсів і розпоряджається ресурсами які йдуть на його загальні потреби.

Розвиваючи вище висловлену думку Д.Белла якість еліти і народу можна характеризувати словами “сильна” і “слабка”. Якщо народ і еліта сильні – вони ефективно працюють над створенням ресурсів і раціонально їх використовують. У такому випадку суспільство буде багатим, стабільним, захищеним. А якщо еліта, в силу своєї слабкості, не спроможна організувати ефективно виробництво ресурсів, а ті, що отримує у своє розпорядження розкрадає, або використовує на міфічні проекти, а розбещений чи якимось чином зіпсований народ не створює необхідної кількості ресурсів, а свої прибутки прогулює, суспільство буде хворим і нестабільним. Тут, на думку М.Кругова, можливі наступні комбінації: сильний народ – сильна еліта; слабкий народ – слабка еліта; сильний народ – слабка еліта.

Комбінації “слабкий народ – сильна еліта” не існує, так як еліта походить з народу, а чудес не буває, відмічає М.Кругов [9, с. 52].

Зазначені співвідношення комбінацій еліти і народу дозволяють оцінити стан будь-якого суспільства у будь-яку епоху. А це веде до проблеми ефективності виробництва та розподілу ресурсів і відповідно до оцінки сили держави у порівнянні з сусідами. Історія людської цивілізації найбільш просто виглядає саме як історія сили і слабкості її суб’єктів і наслідків цього.

Аналіз комбінації суб’єктів суспільства дозволяє стверджувати, що стабільність можлива лише в двох варіантах: “сильний народ – сильна еліта” і “слабкий народ – слабка еліта”. Варіант “сильний народ – слабка еліта” є основою для нестабільності та конфліктів. Народ своєю працею створює ресурси, а еліта їх промотує – це вже привід для невдоволення, революції. Сильний народ сильну еліту не може подолати і не хоче, тому, що одна із ознак сили – це розум. Розумна еліта не буде давати приводів для конфліктів. Слабкий народ тим більше не зможе змінити слабку еліту.

Процес оновлення еліти – найголовніше питання її існування. Дослідники виділяють декілька тенденцій. Революційна тенденція виявляється коли активізується контреліта, що претендує на владу. Але щоб прийти до влади, їй необхідна підтримка мас, які вона спонукає до активних дій і за допомогою яких скидає правлячу еліту. Аристократична тенденція виявляється в прагненні передати владу спадкоємцям або найближчим соратникам, що поступово призводить до виродження еліти. Демократична тенденція реалізується за допомогою включення до складу правлячого класу кращих представників з класу керованих, що запобігає дегенерації еліти. Оптимальне поєднання двох останніх тенденцій найбільш бажане для суспільства, оскільки дозволить забезпечити спадкоємність і стабільність у керівництві країною і якісне оновлення правлячого класу.

У демократичних суспільствах, в яких влада здобувається під час виборів, еліта розподілена по різних партіях. Таким чином різні частини еліти конкурують між собою, намагаючись здобути підтримку у виборців.

Науковці відзначають дві основні системи рекрутування еліт: гільдій і антрепренерська (підприємницька). У чистому вигляді зустрічаються рідко. Антрепренерська система частіше зустрічається у демократичних суспільствах, система гільдій – у країнах адміністративного соціалізму, хоча її елементи широко розповсюджені і на Заході, особливо в економіці і державно-адміністративній сфері. Для системи гільдій характерні закритість, багато інституційних фільтрів, обмежене коло селекторату (особи, які здійснюють відбір). Антрепренерська навпаки – відкрита, невелика кількість інституційних фільтрів, широке коло селекторату, яке може включати всіх виборців країни, висока конкуренція, велике значення особистих якостей.

Різновидом системи гільдій була номенклатурна система рекрутування еліти. Сутність її полягала у тому, що призначення на керівні посади були можливі лише за згодою і по рекомендації відповідних партійних органів.

Швидке оновлення еліти можливе у двох випадках: у результаті революцій і за ініціативи верхівки самої еліти. Таким чином існує три способи зміни еліти: еволюційний, революційний і за ініціативи самої еліти.

Наступна важлива характеристика еліти – її внутрішня структура. У ній дослідники виділяють підгрупи по різних критеріях, як формальних, так і неформальних. Формальні субелітні групи можуть бути галузевими (політична, бюрократична, економічна, військова, інтелектуальна субеліти), функціональними (ідеологи, силовики, адміністратори та ін.), ієрархічними (субелітні шари), рекрутаційними (призначені, обрані). Під бюрократією науковці мають на увазі групову суб'єктність державно-адміністративного управління, яка окреслюється у понятті “апарат державних службовців” [18, с. 90]

Еліта, у свою чергу, може бути розділена на групи, відповідно гілкам влади, – законодавча, виконавча і судова, а також по її місцеположенню – центральна і регіональна. Економічна субеліта може бути розділена відповідно до галузей економіки, якими вона займається: промислова, аграрна, банківська та ін.

Функціонально еліта також підрозділяється на безліч підгруп. У різні періоди найважливішу роль в суспільстві відіграють різні субелітні групи. Х. Лассуелл вважав, що при становленні режиму пануючу роль мають ідеологи, які повинні переконати населення слідувати за вождями. Услід за цим настає період, коли «влада передається від фахівців з переконання до фахівців з примусу». У перший період зростає роль спікерів, письменників, журналістів, груп тиску, парламентських дебатів, філософії, суспільних наук. У другий період на авансцену виходять «фахівці з примусу»: зростає роль збройних сил, поліції, спецслужб, їх зв'язки з партіями [10].

Американський політолог Д.Рісмен у своїй книзі «Самотній натовп», яка присвячена аналізу сучасної йому американської еліти, ввів термін «вето-групи». Рісмен вважав, що ніякої єдиної уніфікованої еліти немає, а є «групи інтересів», одні з яких можуть ухвалювати політичні рішення, а інші – тільки впливати. Перший тип «груп інтересів» він називав «вето-групами». До їх функцій входить ухвалення рішень з приводу дозволу або заборони якої-небудь дії. Зрозуміло, що не вся еліта в однаковій мірі задіяна у вето-процесі, а тільки та її частина, яка має право підпису на дозвільних або заборонних документах. Ця функціональна група еліти постійно, зважаючи на свої обов'язки, контактує з акторами зовнішнього, для еліти, світу, які звертаються до неї за дозволами. Урядовці, що входять у вето-групи, найбільшою мірою схильні до корупції, оскільки займають «прибуткові місця», де аутсайтери (а іноді й інсайтери), зацікавлені в позитивному вирішенні їх питання, настирливо пропонують винагороду за дозвільний підпис [10].

Особливою спільнотою всередині правлячої еліти є невелика згуртована група офіціалів, що стоять на самому верху владної піраміди. Російська дослідниця О.В.Криштановська називає цю групу топ-елітою, або вищим керівництвом країни. Ця група налічує, як правило, 20–30 осіб у кожній країні і є самою закритою, згуртованою і важкодоступною для досліджень. Знаходячись на вершині піраміди, вона обмежує свої зв'язки із зовнішнім світом, щоб захистити себе від лавиноподібних інформаційних потоків, а також з міркувань безпеки. Чим гостріший кут політичної піраміди, чим більша концентрація влади, тим більш закритою є топ-еліта [10].

Класифікуючи еліту по неформальних критеріях дослідники виділяють наступну структуру: клани, кліки, стратегічні групи і групи тиску, внутрішні партії, обойми [10].

Враховуючи, що еліта складається з різних груп, а значить у кожній свої цілі і різні характеристики. Ця різниця в цілях є джерелом боротьби в середині еліти за доступ до ресурсів і за пріоритети в політиці.

До якісних характеристик економічної і політичної еліт дослідники відносять широкий кругозір, який охоплює всю державу і навколишній світ. У цьому відношенні інтереси бюрократичної і військової еліт набагато вужчі – порядок у підпорядкованому підрозділі (відділі) і відносини з вищестоящим керівництвом. До переваг інтелектуальної еліти відноситься глобальне мислення, а недолік – низька відповідальність. Економічна і бюрократична частини еліти навпаки – дуже відповідальні. Недолік бюрократичної групи – мало уваги приділяється технічному прогресу, а військові ніколи не знали міри у питаннях фінансування армії [9, с. 60].

З точки зору критерію (ресурси), кожна група еліти має свою спеціалізацію. Так економічна і інтелектуальна еліти спеціалізуються на створенні ресурсів, а політична, бюрократична і військова на використанні загальних ресурсів. Зважаючи на те, що на верхівці владної піраміди не можуть одночасно знаходитись всі частини еліти, а лише одна або декілька, то бажано, щоб їх було дві-три, які забезпечать відповідний кругозір і професіоналізм влади, і якщо це найсильніші групи еліти, то вони забезпечать максимальну силу і стабільність влади [9, с. 60].

Таким чином посилити державу можна або замінивши еліту, якщо вона слабка, або змінивши групи еліт при владі, якщо вона сильна.

Глобалізація, яка несе як можливості, так і загрози, з одного боку дає можливість правлячій еліті, або швидко прискорити розвиток країни, або навпаки – погіршити його. Позитивним моментом глобалізації є те, що, за умови забезпечення сприятливих умов, можна швидко залучити в економіку країни інвестиції і впровадити сучасні технології у всі сфери життєдіяльності суспільства і таким чином підвищити рівень життя населення. До негативів можна віднести збільшення кількості міжнародних суб'єктів, які намагаються впливати на владну еліту. Це і транснаціональні корпорації, і різні міжнародні організації, і міжнародна злочинність, які переслідують свої вузькі корпоративні інтереси.

Виходячи із важливості еліти для суспільства, вона є предметом прискіпливої уваги з боку зовнішніх акторів, на що звертає увагу професор С.Телешун [16].

Виходячи із заявленого Україною політичного курсу на європейську інтеграцію, низьку вірогідність військової загрози, та враховуючи, що найвищим пріоритетом держави є підвищення життєвого рівня населення країни, який є запорукою стабільності, найбільш бажане, на сьогоднішній день, для нашої країни, є поєднання, на верхніх щаблях влади, економічної і бюрократичної груп еліти, за умови адекватного наукового супроводу.

**Висновки.** Таким чином, з'ясовано, що запропонований критерій поділу суспільства – ресурси – є найбільш об'єктивним, оскільки він має надважливе значення для будь-якого суспільства, постійно актуальний, всеосяжний, визначає життя кожного члена суспільства, безумовно цінний і визначає життя всіх відомих суспільств у всі часи. Привілейоване становище еліти визначається тим, що робота, яку вона здійснює по управлінню процесом створення ресурсів є більш складною, ніж робота по їх створенню.

У сучасних соціальних науках, при виявленні того, кого можна віднести до еліти, використовують три основні методи: позиційний, репутаційний і концептуальний.

Історія людства свідчить, що з чотирьох факторів від яких залежить сила держави (природні умови, ідеологія, сила народу, сила еліти) найголовнішим є еліта. Змінити розвиток країни у короткий термін можливо лише через зміну еліти. Даний процес повинна започаткувати сама еліта.

Еліта складається з різних груп (за функціональною ознакою), які мають різні характеристики і різні цілі, що є джерелом боротьби в середині еліти за доступ до ресурсів і пріоритети у політиці.

Найбільша біда, яка може спіткати еліту, це слабкість її інтелектуальної групи.

Посилити державу можна, або змінивши еліту, якщо вона слабка, або змінивши групи еліт при владі, якщо вона сильна.

Глобалізація дає можливість швидко прискорити розвиток країни, якщо при владі будуть економічна і бюрократична еліти, за умови відповідного наукового супроводу.

Перспективними напрямками подальшого дослідження, на нашу думку є ресурси влади і державного управління та форми управління суспільством з урахуванням висвітлених у цій статті підходів.

**Література:**

1. Bell D. Cultural Contradictions of Capitalism. - New York: Basic Books Inc, 1976. –301 p.
2. Putnam R. The Comparative Study of political Elites. – N.Y.: Prentice-Hall, 1976. – 246 p.
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций / 3-е изд., доп. – М.: Изд-во ОМЕГА-Л, 2005. – 584 с.
4. Ашин Г.К., Кравченко С.А., Лозанский Э.Д. Социология политики. Сравнительный анализ российских и американских политических реалий. – М.: Экзамен, 2001. – 608 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.) / Уклад. і голов. ред. В.Т.Бусол. – К.; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2005. – 1728 с.
6. Гаман-Голутвина О.В. Определение основных понятий элитологии // Полис. – 2000. – № 3. – С. 97-103.
7. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник. В 2 т. Т. 1 / Под ред. В.А.Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. – М.: «Статут», 2002. – 366 с.
8. Економічна енциклопедія: У 3-х томах. Т. 3 / Редкол. С.В.Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: Вид-й центр “Академія”, 2002. – 952 с.
9. Кругов М.Б. Технология власти. Мифы и реальность истории России. – М.: ООО Издательско-Консалтинговая Компания «ДеКА», 1997. – 224 с.
10. Крыштановская О.В. Формальная структура элиты // <http://www.elitarium.ru/index.php?pid=85&id=2567>
11. Крюков О.І. Політико-управлінська еліта України як чинник державотворення: Монографія. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – 252 с.
12. Мунтян В.І. Економічна безпека України. Моногр. – К.: КВЦ, 1999. – 462 с.
13. Пірен М.І. Вступне слово // Формування й оновлення політико-управлінської еліти в сучасній Україні: Зб. наук. пр. / За заг. ред. М.І.Пірен. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 204 с.
14. Пугачёв В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию: Уч. пос. для ВУЗов. – 2-е изд. – М.: Аспект Пресс, 1995. – 320 с.
15. Словник іншомовних слів / Уклад. Л.О.Пустовіт та ін. – К.: Довіра, 2000. – 1018 с.
16. Телешун С. Оппозицию объединяет эйфория // <http://www.glavred.info/?art=120444324>
17. Теория элит // <http://www.elitarium.ru/index.php?pid=85&id=992>
18. Токовенко В. Політична еліта і бюрократія: модернізація механізмів взаємодії на регіональному рівні // Формування і оновлення політико-управлінської еліти в сучасній Україні: Зб. наук. пр. / За заг. ред. М.І.Пірен. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 204 с.
19. Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. – М.: Юристъ, 2002. – 320 с.

Валентина ЄВДОКИМОВА

## СВІТОВИЙ ДОСВІД ЛІДЕРСТВА ЯК СКЛАДОВА ДЛЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ



**ЄВДОКИМОВА**

**Валентина  
Володимирівна,**

головний спеціаліст  
управління праці та  
соціального захисту  
населення Печерської  
районної в місті Києві  
державної адміністрації,  
м. Київ.

**Анотація:** у статті  
зіставлено підходи  
до становлення  
системи державного  
управління передових  
країн світу та системи  
державного управління  
України і зроблено  
спробу обґрунтування  
необхідності  
збереження наукових  
кадрів у процесі  
вдосконалення  
механізмів державного  
управління.

**Ключові слова:**  
лідерство, розвиток,  
державне управління,  
державна служба,  
рівень освіти, науковий  
потенціал, європейські  
стандарти.

УДК 354

**Постановка проблеми.** Якщо визначити лідерство, як взірць для наслідування, а відповідно розвиток країн-лідерів, як свідчення правильності вибраного напрямку розвитку, значної актуальності набуває осмислення особливостей розвитку системи державного управління передових країн світу як складової для вдосконалення системи державного управління в Україні.

Проблемою реалізації Україною національної стратегії європейської інтеграції є неможливість європеїзації державної служби без запровадження в ній європейських стандартів.

Глобалізаційні процеси неминуче призведуть до розширення інфраструктури взаємодії зі світом, і Україні важливо як своєчасно приєднатися до цих процесів, так і втримати позиції у майбутньому. Особливо в теперішніх умовах.

Оскільки орієнтація на наукові знання, отримані з іншого ментального та національного середовища не можуть повною мірою сприяти вирішенню економічних, політичних, соціальних проблем України, **метою даної праці** є спроба обґрунтування необхідності збереження вітчизняних наукових кадрів у процесі вдосконалення механізмів державного управління в контексті наближення та входження України в європейський адміністративний простір.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми державного управління в різні часи розглядалися такими видатними вченими, як Платон, Арістотель, Цицерон, Конфуцій, Спіноза, Макіавеллі, Гобс, Монтеск'є, Ж-Ж. Руссо та ін..

М. Вебер став автором концепції раціональної бюрократії, яка є значним доробком у розвитку теорії державної служби.

Сучасні наукові дослідження спрямовані на формування науково обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення системи державного управління з урахуванням сучасних вимог суспільства до влади, створення реальних передумов здійснення переходу від емпіризму до науковості державного управління, з прогнозованими результатами [4].

Вплив на державне управління політико-управлінської еліти та партій, основні цінності сучасної демократії та їх відповідність першоосновам української політико-адміністративної еліти розглянуто у працях Е. Афоніна, В. Лісничого, О. Радченка.

Визначальні підходи щодо типологізації принципів державного управління як початкової теоретичної посилки формування знання, правильності спрямування пізнавального процесу, основ оціночної діяльності та визначення напрямку і характеру перетворень розкрито у працях В. Бакуменка, В. Князева, Ю. Сурміна.

Роль та місце державної служби в системі державного управління, суспільно-політичній та соціально-економічній системах, загальнонаукові та законодавчі засади державної служби, зміст і особливості її основних інститутів визначено у працях О. Оболенського та ін.

**Вклад основного матеріалу.** За визначенням державне управління – це діяльність держави, спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод

громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством. Ключовою логічною категорією для державного управління є держава і державна влада, оскільки державне управління є способом функціонування й реалізації державної влади з метою становлення і розвитку держави [7].

Оскільки державна служба фактично уособлює державу і державну владу, інститут державної служби посідає одне з центральних місць у державному управлінні. Державна служба персоніфікує державний порядок і уособлює собою управлінські структури держави. З огляду на це громадська думка щодо ефективності та результативності виконання державою своїх функцій значною мірою формується залежно від того, якою постає державна служба у взаємодії з населенням. Принципи, правові та організаційні засади державної служби, умови та порядок реалізації громадянами України права на державну службу, визначаються в законі України від 17.11.2011 № 4050-VI «Про державну службу», що має вступити в дію [3].

Особливістю інституту державної служби є те, що завдяки їй забезпечується виконання покладених на органи державної влади функцій [1, 2].

Сучасна концепція розвитку цивілізації ґрунтується на визнанні свободи доступу до ресурсів та економічної діяльності, на поширенні соціальних прав і можливостей, політичному самовираженні громадян. Її реалізація передбачає єдиний перелік вимог до інститутів держави, а саме: прозорість механізму державного управління, доброчесний уряд, відкриті правова та фінансова системи, правова та соціальна безпека населення, захист історичної та культурної спадщини як головного джерела самопізнання та гідності народу, результативний та ефективний механізм держави і державний апарат, професійно підготовлені державні службовці. Фактично це — ознаки процесів глобальної трансформації, посилення дії чинників глобальної інтеграції, що постають головними закономірностями світового розвитку [8].

Еволюція державної служби передових країн світу може бути прикладом для наслідування за умов адаптації її до вітчизняних умов.

Максимально відмінним від традицій державного управління України, де традиційно держава домінує над суспільством, є досвід Великобританії.

Особливий «англійський шлях» розвитку заключався в тому, що Великобританія довгий час залишалась без професійної державної служби. Повноваження службовців виконували особи, які мали розвинуте відчуття соціальної відповідальності, достатньо високий матеріальний та освітній рівень і їх служба скоріше нагадувала почесний обов'язок, ніж професійну діяльність. За таких умов службовці не були залежними від центральних органів влади, володіли високими громадянськими якостями, фактично були представниками місцевих громад, чим вигідно відрізнялись від службовців інших країн, зокрема, Франції, Англії, Пруссії.

Таблиця 1

Головні предмети спеціалізації в коледжі вищих державних службовців

	Великобританія	США	Німеччина	Японія
Природничі науки	13%	42,9 %	11 %	14,3 %
Суспільні науки	28	16,9	8	—
Гуманітарні науки	71	10,7	—	0,8
Економіка/бізнес	—	7,8	16	5,5
Право	—	13,6	65	69,3
Інші	2	8,1	—	10,1
Разом	114*	100	100	100

\* Включено подвійну спеціалізацію.

Високий рівень адміністративної моралі завжди був предметом гордості британців і виявлявся у високій самодисципліні, чесності, порядності, турботі про «суспільний

гаманець», професійній честі, прагненні завжди знаходити найліпше рішення, бо за кожним актом рішення стоїть Держава [12]. Сучасний стан Британської державної служби вирізняється від інших країн переважанням у ній гуманітарної освіти, тоді, як у Німеччині та Японії пріоритетним вважається вивчення права (див. табл. 1) [10].

Серед передових країн світу також заслуговує на увагу досвід Японії, яка в середині ХХ століття особливу увагу приділила підвищенню рівня освіти управлінських кадрів. Оскільки вважалося, що в майбутньому економічне зростання може бути обмежене не ринковими умовами, а нестачею талановитих управлінців.

З цією метою системою управління Японії всіляко заохочувалось та позитивно сприймалось набуття державними службовцями відповідного знання.

Особлива увага в системі управління Японії приділялась перспективному баченню, чесності, широті поглядів і раціональному розгляду, підтриманню прагнення державних службовців до заняття посад в надії, що в довгостроковій перспективі вони стануть успішними і змінять саму культуру державного управління.

Особливостями японської державної служби вважається система довічного найму без відомчих переміщень при оплаті з урахуванням безперервного стажу праці та традиційне шанування чиновництва, обумовлене віковими традиціями та особливим елітарним духом.

Європейський підхід до системи державного управління найкраще ілюструє французька мережа освітніх закладів, яка забезпечує кадри для державної служби. Такі освітні заклади, як Національна школа адміністрації (ЕНА), Політехнічна школа, перебувають під патронатом уряду і готують державних службовців високого рівня загальної орієнтації, де читаються курси з фінансів, менеджменту та права. Як і інших європейських країнах правова підготовка є основною в навчанні майбутніх державних службовців.

Слід відзначити, що законодавство передових країн світу щодо системи державного управління та перебування на державній службі різноманітне і градація вимог щодо зайняття конкретних посад може бути дуже значною. Загальною тенденцією є те, що для зайняття посад найнижчого рівня може бути достатньо середньої освіти, із підвищенням посадового рівня збільшуються вимоги щодо наявності вищої освіти із ступенем бакалавра або магістра.

Щодо матеріальної винагороди за трудову діяльність світова практика в багатьох випадках значно відрізняється від вітчизняної, де вважається, що достойна заробітна плата публічного службовця має покривати всі його витрати на власне соціально-побутове забезпечення [9].

У питаннях реформування державної служби в Україні пріоритетне місце займає розмежування політичної, як напрям вироблення державної політики, та адміністративної, як надання адміністративних послуг, складових. В цьому контексті, враховуючи власний досвід та досвід міжнародного співтовариства, обговорюються питання виділення в структурі міністерств «політичного блоку» та «блоку професійної державної служби». Необхідність здійснення економічних та соціальних перетворень, досягнення економічного зростання та надання державою громадянам управлінських послуг на високому рівні закономірна та умотивована в процесі просування в напрямі європейської інтеграції і розкрита у Стратегії реформування державної служби в Україні [11].

За даними державної служби статистики у 2011 році загальна кількість зайнятого населення у галузях економіки в віці 15-70 років складала 20247,7 тис. осіб, з них державних службовців – 232979 осіб, що складає близько 1,15 % від загальної кількості зайнятого населення.

Особи, які мають займати адміністративні посади в системі державного управління мають зберігати інституційну пам'ять, під час політичних змін, організаційний досвід, забезпечувати безперебійну роботу органів державної влади відповідно до законодавства. Зміна керівників, підпорядкування органів державної влади не може



бути підставою для звільнення з посад державних службовців, які займають адміністративні посади в органах державної влади. За таких умов, неабиякого значення набуває збереження наукових кадрів в системі державного управління.

Хоча, порівняно з 2010 роком (див. табл. 3) [6], ситуація дещо покращилась, наявно простежується різке падіння рівня освіти державних службовців із зниженням категорії державної служби як серед керівників, так і серед спеціалістів (див. табл. 2) [5].

Якщо 100 % керівників першої категорії на кінець 2011 року мають повну вищу освіту, то серед керівників шостої категорії тільки 93,1 % мають повну вищу освіту і 6,8 % мають неповну базову вищу освіту.

Така ж тенденція простежується і серед спеціалістів державних службовців.

Якщо 100 % спеціалістів другої категорії на кінець 2011 року мають повну вищу освіту, то тільки 80 % спеціалістів сьомої категорії мають повну вищу освіту і 19,6 % мають неповну базову вищу освіту.

Ситуація, що склалася в системі державного управління, призводить до зниження ефективності державного управління, оскільки вища освіта, серед інших переваг, дає розуміння необхідності систематизації, аналізування та врахування наслідків своєї професійної діяльності.

Кількість державних службовців, що мають науковий ступінь на кінець 2011 року серед керівників складала 1149 осіб, або 1,65% від загальної кількості керівників (на кінець 2010 року – 1,77%), з них 128 докторів наук, або 0,18% (на кінець 2010 року – 0,23%).

Таблиця 2

Кількість державних службовців за рівнем освіти та категоріями посад на 31 грудня 2011 року [5]

	Службовці, які мають							
	повну вищу освіту		неповну вищу освіту		науковий ступінь		вчене звання	
	осіб	%	осіб	%	осіб	доктори наук	осіб	професори
усього	232979	86,9	33195	12,4	1734	151	359	77
з них керівники, що мають категорії посад	69750	95,2	3466	4,7	1149	128	290	68
першу	240	100	-	-	87	22	30	15
другу	1047	99,9	1	0,1	216	38	83	21
третьою	3505	99,5	15	0,4	310	29	77	14
четверту	7938	98	153	1,9	353	26	73	12
п'яту	21480	96,8	698	3,1	137	4	21	3
шосту	35540	93,1	2599	6,8	46	9	6	3
спеціалісти, з них мають категорії посад	163229	83,8	29729	15,3	585	23	69	9
другу	84	100	-	-	29	3	11	5
третьою	3626	98,6	36	1	212	10	30	3
четверту	3081	93,8	157	4,8	69	2	6	-
п'яту	25314	91,3	2033	7,3	195	6	18	1
шосту	64094	84,0	11119	14,6	71	1	4	-
сьому	67030	80,0	16384	19,6	9	1	-	-

Серед спеціалістів на кінець 2011 року науковий ступінь мали 585 державних службовців, або 0,36% від загальної кількості спеціалістів (на кінець 2010 року – 0,35%), з них – 23 доктори наук, або 0,01% (на кінець 2010 року – 0,02%).

Таблиця 3

Загальні тенденції затребуваності наукового знання  
в державному управлінні України

	станом на 31.12.2010 р.		станом на 31.12.2011 р.	
	осіб	%	осіб	%
усього керівників держслужбовців	71100	100	69750	100
з них мають науковий ступінь	1260	1,77	1149	1,65
з них докторів наук	161	0,23	128	0,18
з них мають вчене звання	344	0,48	290	0,42
з них професори	99	0,14	68	0,01
усього спеціалістів держслужбовців	166814	100	163229	100
з них мають науковий ступінь	579	0,35	585	0,36
з них докторів наук	28	0,02	23	0,01
з них мають вчене звання	82	0,05	69	0,04
з них професори	10	0,06	9	0,005

Проведене дослідження (див. табл. 3) вказує на тенденцію до зниження затребуваності наукового знання в системі державного управління, що може свідчити про поступове зниження рівня розвитку суспільства.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** В даному дослідженні зроблено спробу обґрунтування необхідності збереження вітчизняних наукових кадрів в процесі вдосконалення механізмів державного управління, що дасть можливість більш творчого підходу до виконання посадових обов'язків, а також можливість систематизації та аналізування як виконуваних завдань, так і своєї трудової діяльності в цілому.

Враховуючи, що рушійною силою наукового підходу до виконуваних завдань є фактори, які проявляються у якості виконання покладених на посадову особу обов'язків, у наявності творчого підходу до повноважень та з метою припинення «вимивання» наукового потенціалу з державного управління, враховуючи проведені наукове дослідження та досвід передових країн світу, необхідно підвищувати роль моральних і матеріальних мотиваційних чинників для вдосконалення рівня освіти державних службовців.

Висновок є особистою думкою автора, не претендує на довершеність і може бути підставою для подальших наукових розвідок, обговорення, дискусії щодо вдосконалення механізмів впливу на якість державної служби в системі державного управління України.

**Література:**

1. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року / Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 року. – № 30. – ст. 141.
2. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI / Урядовий кур'єр від 10.10.2012. – № 184.
3. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI / Урядовий кур'єр від 17.01.2012. – № 8.
4. Галузь науки "Державне управління" в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : нац. наук. доп. / редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та

ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту), д-ра наук з держ. упр., доц. О. М. Руденко (координатор проекту). – К. : НАДУ, 2012. – 184 с.

5. Державна служба статистики України. Кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на 31 грудня 2011 року / Статистичний бюлетень. – Київ – 2012. – 35 с.

6. Державний комітет статистики України. Кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на 31 грудня 2010 року / Статистичний бюлетень. – Київ – 2011. – 45 с.

7. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Т. 1. – Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – С. 157.

8. Оболенський О. Ю. Державна служба. – Навчальний посібник. – К. – КНЕУ. – 2003. – 344 с.

9. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимошука В. П., Школика А. М.. – К. – Конус\_Ю. – 2007. – 735 с.

10. Райт Г. Державне управління / Пер. з англ. В. Івашка та ін.. – К. – «Основи». – 1994. – 109 с.

11. Стратегія реформування системи державної служби в Україні // Офіційний вісник України від 05.05.2000. – 2000 рік. – № 16. – С. 63. – стаття 665.

12. A.Dunsire. Bureaucratic Morality in the United Kingdom, in: International Political Science Review. Bureaucratic orality. – 1988. – vol.9. – No.3. – P. 179 – 192.



**ДОВГАЛЮК**

**Ірина Григорівна,**

здобувач кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

**Анотація:** у статті проаналізовано поняття

“територіальна громада”, “меморіальна діяльність”, “громадські організації, що займаються меморіальною діяльністю”, “цінності” та узагальнено інформацію про форми роботи громадських організацій, які займаються меморіальною діяльністю.

**Ключові слова:** територіальна громада, меморіальна діяльність, громадські організації, що займаються меморіальною діяльністю, цінності.

УДК 352

*Ірина ДОВГАЛЮК*

**ФОРМУВАННЯ ЦІННІСНИХ ОРІЄНТАЦІЙ СУЧАСНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ**

**Постановка проблеми.** Важливою складовою українського суспільства є територіальна громада. Завдання органів місцевого самоврядування – піклуватись про зміцнення територіальної громади, що зумовлює єдність жителів та збереження матеріальної бази громади, забезпечувати права і свободи жителів, дбати про збереження та примноження ідеалів та цінностей територіальної громади, що здобувались протягом багатомісячної історії, розвивати і зміцнювати духовність, культуру, що надає кожному жителю можливість вільного і всебічного розвитку своєї особистості та національної свідомості.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз останніх досліджень і публікацій дає підстави стверджувати, що проблемі цінностей присвячена значна кількість наукових праць. Цим проблемам в Україні приділяли увагу такі відомі науковці як Е. Афонін, О. Бандура, В. Бакіров, О. Злобіна, В. Козаков, В. Новак, О. Радченко, П. Сліпець та інші. В числі західних дослідників слід назвати такі відомі імена як Г. Алмонд, С. Верба, С. Хантингтон, М. Шелер та інші.

Водночас, слід приділити увагу не вирішеному до кінця питанню об’єднанню територіальної громади навколо історичних цінностей.

**Метою даної статті** є прагнення розглянути меморіальну діяльність як об’єднувачий феномен територіальної громади навколо історичних цінностей.

**Виклад основного матеріалу.** З’ясуємо спочатку основні дефініції. Для характеристики спільноти людей, що проживає на певній території, у науковій літературі вживається термін “територіальна громада”. Як синоніми до нього вживаються й інші: “комуна”, “община”, “територіальний колектив”, “територіальна спільнота”, “місцеве співтовариство”, “територіальна спільність”, “соціально-територіальна спільнота”, “ком’юніті” та ін. Це пояснюється як багатоманітністю проявів буття територіальної громади, наявністю різноманітних підходів до розуміння цього суб’єкта, відсутністю з боку дослідників однакових поглядів щодо нього. “Енциклопедія з державного управління” визначає територіальну громаду як спільноту людей, об’єднаних різноманітними стійкими формальними та неформальними зв’язками, які обумовлені спільним проживанням у межах села, селища, міста. Поняття “територіальна громада” також використовують щодо осіб, які мешкають у частині населеного пункту (вулиця, мікрорайон, район у місті), чи навпаки, проживають у межах об’єднань адміністративно-територіальних одиниць. Члени територіальної громади об’єднані спільним проживанням та діяльністю, специфічними інтересами, що породжують спільні для членів територіальної громади норми поведінки, зумовлюють існування єдиних традицій, ціннісних орієнтацій, історичної культури (пам’ятників і кладовищ), ставлення до дійсності, способу життя тощо. Вони мають численні формальні й неформальні зв’язки, які склалися внаслідок праці та відпочинку, взаємодопомоги, сусідства, особистих контактів, дружніх, професійних, родинних відносин

тощо. Завдяки зв'язкам забезпечується цілісність територіальної громади, взаємодія її членів. Особливий психологічний зв'язок між членами територіальної громади розкривають, використовуючи поняття “соціальна цілісність” (social cohesion), “почуття спільноти” (sense of community), “почуття спільності” (sense of commonality), “дух громади” (community spirit). Незважаючи на широке розмаїття інтересів і потреб її членів, у переважній більшості населення значна частина цінностей та інтересів збігається. [1, с.375-376].

Щодо цінностей, слід зазначити, що наука розглядає їх, насамперед, як інтерес, мотив і стимул розвитку теорії і практики відносин, норм і зразків діяльності. Під цінностями слід розуміти основи духовного та матеріального життя людини, які визначають мету, сенс, значення, наміри, нормативність і формальні межі її самореалізації. Цінності – це загальноприйняті уявлення людей про цілі й норми поведінки, які втілюють історичний досвід і концентровано виражають смисл культури певного етносу і навіть людства в цілому. Система цінностей є тією ланкою, яка об'єднує державу, суспільство з особистістю, включає її в систему відносин; визначає, заради чого відбувається політична діяльність і якими засобами вона реалізується [9, с.7-9].

На сучасному етапі розвитку світової цивілізації спостерігається неминучий вплив на свідомість територіальної громади та окремої особистості процесу глобалізації, що, з одного боку, нівелює особливості національних культур, передбачаючи крос-культурні взаємодії, з іншого, стимулює прагнення до відновлення традиційних цінностей. Водночас, сучасне суспільство характеризується як інформаційне суспільство, в якому важливу роль відіграє поширення інформації шляхом просвітницької діяльності, що здійснюють ЗМІ, культурно-просвітницькі центри, громадські об'єднання, досить часто за підтримки органів державної влади та місцевого самоврядування.

За умови громадсько-публічного управління, вирішальним фактором у формуванні ціннісних орієнтацій територіальної громади стає активність громадянських об'єднань. Сучасні громадські об'єднання орієнтуються на задоволення насамперед інтересів і потреб своїх учасників, членів територіальної громади.

Вищевказане дає підстави говорити нам про те, що працівники органів місцевого самоврядування повинні бути готові до налагодження партнерських взаємовідносин з громадянськими об'єднаннями. Громадські об'єднання бувають різного спрямування. Свою класифікацію громадських об'єднань запропонував Ю. Поліщук. Орієнтуючись на пріоритет діяльності, особливості світоглядних позицій, національний і віковий, склад він виокремлює 20 груп громадських організацій, зокрема: спрямовані на поглиблення демократичних процесів та побудову громадянського суспільства в Україні; саморозвивальні та самовиховні; професійні; правозахисні; науково-дослідницькі; зорієнтовані на розвиток міжнародного співробітництва з молоддю інших країн; волонтерські; соціальної взаємодопомоги; об'єднання студентської молоді; об'єднання жіночої молоді; мистецько-культурологічні; фольклорні; екологічні; історично-просвітницькі; патріотичні; об'єднання національних меншин; спортивно-туристичні; об'єднання світського характеру, але релігійної спрямованості; релігійні; об'єднання окремих підприємств.

Ю. Поліщук також окремо виділяє чотири групи об'єднань, які займаються виховною роботою з дітьми та підлітками: виховні і саморозвивальні; спортивно-туристичні; екологічні; патріотично-виховні [3 с.49-50].

Діяльність багатьох громадських організацій направлена на формування особистості через вивчення історії свого народу, проведення пошукової роботи, узагальнення архівних матеріалів та свідчень очевидців, а також здійснення меморіальної діяльності. Станом на 1 січня 2013 року в Україні зареєстровано 3599 громадських організацій, серед них понад 300 займається вивченням історичних аспектів різного спрямування, зокрема: Міжнародна громадська організація “ІНСТИТУТ

УКРАЇНКИ”, Всеукраїнська громадська організація “Шлях українців”, Громадська організація “Всеукраїнське громадське об’єднання “Край”, Всеукраїнська громадська організація “Інститут відтворення історії”, Міжнародна громадська організація “ТВОРЦІ ІСТОРІЇ”, Українське добровільне культурно-просвітницьке правозахисне благодійне товариство “Меморіал” ім.В.Стуса, Міжнародний центр “Холокост” ім.доктора Александра Шварца (стара назва: “Міжнародний меморіальний Фонд “Янівський Табір”) та інші [5].

Окремим напрямком деяких з перелічених громадських організацій є меморіальна діяльність. Поняття “меморіальний” в “Словнику російської мови” С. І. Ожегова трактується як “той, що служить для увічнення пам’яті когось” [4, с. 442]. Можна трактувати “меморіальний” як “той, що зберігає пам’ять”. Тому, “меморіальність” слід визначити як властивість, що характеризує зв’язок з пам’яттю про кого-небудь або про що-небудь. Безпосередніми носіями даної властивості виступають меморії – предмети, речі, що зберігають пам’ять про людей і події [1]. Звідси, поняття “меморіальна діяльність” логічно розуміти як творча діяльність спрямована на увічнення пам’яті про історичних осіб та події. Її основними формами є науково-дослідні, пошукові та проектно-пошукові роботи, виготовлення пам’ятників, науково-технічної продукції, а також інші роботи, пов’язані з увічненням пам’яті.

Здійснення меморіальної діяльності громадськими організаціями має свою індивідуальну специфіку. Найважливішим завданням громадської організації, що здійснює меморіальну діяльність, в даний час є збереження культурної спадщини нації. Постійно відтворюючи духовні цінності, ГО забезпечує культурну спадкоємність поколінь за допомогою зберігання пам’яті про минуле і відтворення його кращих гуманістичних традицій.

Робота громадської організації, що здійснює меморіальну діяльність, відбувається у різних напрямках: збирання речових реліквій, книжкових пам’яток і документів у рамках відповідної тематики; наукові археологічні, краєзнавчі, філологічні, історичні, мистецтвознавчі та інші дослідження; організація міжнародних конференцій і пам’ятних культурно-просвітницьких акцій; координування і зв’язок з громадськістю; взаємодія з українськими та зарубіжними установами науки, культури, мистецтва; інформаційна, видавнича та бібліотечно-бібліографічна діяльність і т.д.

Причиною появи і розвитку громадських організацій, напрямком яких є меморіальна діяльність, яка є проявом культурних цінностей нації, народу чи цивілізації, можна вважати людську потребу у збереженні пам’яті про своє минуле. Духовна спадщина людства зосереджена, як відомо, не тільки у в усній та письмовій історії, а й у речових джерелах, зокрема: у зображених на різних предметах, творах мистецтва, побутових предметах, а також речах, безпосередньо пов’язаних з конкретними людьми і подіями. Функцію збирання та збереження культурної спадщини минулого з давніх часів традиційно виконували музеї, архіви і бібліотеки, останнім часом до цих установ приєдналися спеціалізовані інститути та громадські організації.

Слід також констатувати, що в радянський період пріоритет віддавався ідейно-виховним функціям суспільства, які здійснювала держава.

Очевидно, що зміни в суспільній свідомості, що відбуваються з моменту становлення незалежності України стимулюють творчий розвиток громадських організацій, що займаються меморіальною діяльністю. Громадські організації застосовують різноманітні масові форми популяризації культурної спадщини: встановлення меморіальних дощок, пам’ятників, вечори-зустрічі, театралізовані вистави, показ-кінофільмів, радіотрансляції та інші.

Громадські організації з кожним роком збільшують кількість заходів й урізноманітнюється зміст проектів, які реалізують, запроваджують інноваційні форми і методи роботи. Проектний підхід передбачає можливість членам організації приєднатися до реалізації будь-якого вподобаного проекту або кількох проектів,

а також змінювати їх залежно від інтересів. Наприклад, Міжнародна громадська організація “ІНСТИТУТ УКРАЇНКИ”, реалізуючи проектний підхід у своїй діяльності, ефективно виконує такі проекти, як “Пошук”, “Кладовища України – Пантеони історії”, “Місто та час”, “Села України”, “Єдність в різноманітті”, “Опір в Україні ХХ ст.”, “Документальне кіно” [7]. Використання найрізноманітніших форм, методів і засобів діяльності дає змогу кожному члену організації обрати справу до душі, реалізувати свої здібності, проявити себе [1, с.51].

Меморіальна діяльність широко представлена в реалізації проекту “Кладовища України – Пантеони історії”. Мета проекту – привернути увагу жителів територіальних громад України до історії безцінної культурної спадщини, відкрити нові сторінки вічної пам’яті людства, створити єдиний всеукраїнський реєстр старовинних кладовищ XVII-XIX сторіччя. Вивчення історії кладовищ – це надзвичайно важлива тема, не тільки в меморіальному, але й історико-пізнавальному плані. За допомогою цієї категорії пам’яток можна відтворити об’єктивну історію як кожного населеного пункту так і України в цілому. Особливий інтерес, природно, становлять так звані історичні поховання – могили видатних діячів культури, науки, держави, церкви, оскільки, історія кожної окремої країни складається з життєписів конкретних людей. Кладовища – вічні оселі мертвих, це правдивий опис життя та діяльності наших предків, який діагностує стан нашої пам’яті про них. Існує думка, якщо є бажання пізнати рівень духовності народу, слід відвідати його кладовища. Доглянуті могили предків краще за все засвідчать мораль і культуру територіальної громади. По суті, народ зберігає свою національну ідентичність доти, доки може вклонитися могилам своїх пращурів, доки існує історичне коріння, від якого йде людський родовід.

В рамках проекту з метою привернення уваги до історичного минулого, патріотичного виховання та інформування територіальних громад здійснювались наступні форми роботи: прес-конференції, виїзні семінари для ознайомлення учасників з історією виникнення кладовищ, надмогильних форм і збереження старих цвинтарів, семінар «Історія єврейської надгробної скульптури ойгель», урочисте встановлення меморіалу відомому козакові, довірєнній особі отамана Петра Калнишевського, свідку останніх днів Запорозької Січі – Микиті Леонтійовичу Коржу та інші заходи [7].

**Основні висновки та перспективи подальших досліджень.** Виходячи з вищевикладеного, можна сформулювати загальне визначення громадської організації, що здійснює меморіальну діяльність, як інформаційного, культурно-дозвілєвого та освітнього інституту, що здійснює збір, вивчення й експонування меморіальних предметних і книжкових, колекцій з метою увічнення пам’яті про визначні історичні події, державних і громадських діячів, представників науки, культури і мистецтва, проводить культурно-просвітницьку, науково-дослідну, інформаційну, видавничу та методичну меморіальну діяльність у відповідності зі своїм Статутом. А меморіальну діяльність трактувати як творчу діяльність, спрямовану на увічнення пам’яті про історичних осіб та події шляхом здійснення науково-дослідної, пошукової та проектно-пошукової роботи, виготовлення пам’ятників, науково-технічної продукції, а також іншої роботи, пов’язаної з увічненням пам’яті.

Можна зробити висновок про те, досить важливим завданням для територіальної громади є її об’єднання на основі історичних цінностей, які слід розуміти як основу духовного та матеріального життя людини, які визначають мету, сенс, значення, наміри, нормативність і формальні межі її самореалізації. За умови громадсько-публічного управління, вирішальним фактором у формуванні ціннісних орієнтацій територіальної громади стає активність громадянських об’єднань.

#### **Література:**

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. :

НАДУ, 2011. – Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін. ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2011. – 408 с.

2. Викулова В. П. Мемориальная деятельность библиотеки: организационно-управленческая концепция : монография / Департамент культуры г. Москвы, Центр, гор. б-ка – мемор. центр “Дом Гоголя” ; науч. ред. проф. В. К. Клюев ; авт. вступ. ст. М. Д. Афанасьев. – М. : “Издательство ФАИР”, 2009. – 320 с.

3. Лісовець О. В. Теорія і методика роботи з дитячими та молодіжними організаціями України : навч. посіб. / О.В.Лісовець. – К. : ВЦ «Академія», 2011. – 256 с.

4. Ожегов С. И. Словарь русского языка : ок. 53000 слов / С. И. Ожегов ; под общ. ред. проф. Л. И. Скворцова. – М. : Изд-во Оникс : Из-во Мир и Образование, 2007. – 1200 с.

5. Реєстр громадських організацій [Електронний ресурс] // Сайт Міністерства юстиції України. – Режим доступу : <http://www.drsu.gov.ua/show/2419>

6. Радченко О. В. Ціннісні чинники формування та модернізації державного режиму й політичної системи суспільства: огляд наукового дискурсного поля [Електронний ресурс]. / О. В. Радченко // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во «ДокНаукаДержУпр», 2010. – № 1. – С.73–85. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2010-1/doc/2/05.pdf>

7. Сайт Інституту Україніки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrainica.org.ua/ukr/>

8. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.

9. Сліпець П. П. Політичні цінності : теорія і методологія пізнання та реалізації : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.01 “Теорія та історія політичної науки” / Петро Сліпець. – К., 2009. – 18 с.



Іван ТИТОВСЬКИЙ

## АРХЕТИП

### ЯК ЕЛЕМЕНТ СОЦІАЛЬНОГО МАНІПУЛЮВАННЯ

**Постановка проблеми.** Стрімкість сучасних глобалізаційних процесів, розвиток інформаційних технологій, які пронизують усі сфери життєдіяльності, приводять до кризи свідомості та світосприйняття, руйнації традиційної системи цінностей та ідеалів, що надає можливості для ефективного застосування соціальних технологій маніпулювання.

**Актуальність дослідження.** Нездатність суспільством розгледіти наявну маніпуляцію призводить до негативного маніпулятивного впливу на суспільну думку, тим самим у свідомості реципієнта створюється негативне уявлення картини світу, що призводить до несвідомої зміни акцентів, як у сприйнятті реальних подій так і прийнятті рішень щодо реагування на них.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням проблеми маніпулювання масовою свідомістю і суспільною поведінкою, сутністю цього процесу, його особливостями та роллю, як у суспільних процесах в цілому, так і у виборчих кампаніях, займалися багато вчених. До проблеми маніпулювання зверталися філософи, соціологи, психологи, політологи та лінгвісти.

**Мета статті** – розкрити теорію архетипу, яка стала універсальним інструментарієм для створення ефективних технологій соціального маніпулювання.

**Виклад основного матеріалу.** В останні роки маніпулювання свідомістю і громадським поведінкою стало важливою частиною політичного процесу в Україні, а інформаційно-психологічний вплив маніпулятивного характеру, який здійснюється в інтересах однієї групи людей стосовно іншої, є специфічною формою управління.

Знання особливостей формування системи цінностей на кожному етапі людського розвитку, а також розуміння механізмів функціонування людської психіки, дозволяє використовувати соціальну маніпуляцію. Вона впливає насамперед не на раціональну свідомість людини, а на його несвідоме, на його емоційну складову особистості, а це в свою чергу максимально підвищує ефективність маніпулювання. Суб'єкт маніпулювання повинен створити та імплантувати його органічно в тому суспільно-культурному просторі, в межах якого воно функціонуватиме, для цього застосовуються знання про культурно-історичні відмінності та особливості етносу, тобто маніпуляція має залишатися «продуктом», в якому втілено етичні ідеали народу, традиції, норми моралі, звичаї, тощо. Саме така умова забезпечуватиме реалізацію основної функції соціальної маніпуляції, та матиме зворотний зв'язок, що є запорукою її ефективності.

Маніпулювання можливе та ефективне за наявності відповідних знань про об'єкт такого впливу. Для отримання таких знань існує чітко налагоджена система засобів, які дають змогу виявити настрої, традиції, звичаї, цінності населення, що згодом сприятиме ефективному процесу маніпулятивного впливу.

Досягнення гуманітарного знання ХХ століття дають можливість використати певний алгоритм створення маніпуляції. В даному алгоритмі застосовується запропоноване Карлом Густавом Юнгом поняття архетипу.



**ТИТОВСЬКИЙ  
Іван Іванович,**

аспірант кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Харків.

**Анотація:** у статті розглядаються соціально-психологічні особливості суспільства, яке актуалізує архетипи несвідомого. Здійснено аналіз архетипної складової, як ключового елемента процесу маніпулювання суспільною свідомістю.

**Ключові слова:** архетипи, суспільство, соціальне маніпулювання, етичні архетипи.

УДК 35.071 : 159.923

В результаті цілого ряду досліджень в 20-х роках ХХ століття К. Юнг прийшов до висновку, що в психіці людини істотну роль відіграє не тільки індивідуальне, але й також колективне несвідоме, зміст якого представлений архетипами, який тісно пов'язаний зі структурою мозку і передається від покоління до покоління. Відповідно до Юнгових досліджень маємо визначену успадковану структуру психіки, яка розвивалася впродовж тисячоліть, і змушує сучасну людину переживати і реалізувати життєвий досвід певним чином. Так, було відкрито архетипи (від грецького «архее» – «начало» і «типос» – «образ») - могутні психічні прототипи, приховані в глибинах несвідомого, природжені універсальні ідеї, початкові моделі сприйняття, мислення, переживання [9].

Поняття архетипу запропоноване К. Юнгом набуло численних трактовок і тлумачень. Немає чіткої класифікації архетипів, поняття архетип вживається в різних значеннях, часто ототожнюючись із поняттями архетипний образ, архетипний мотив, культурний архетип, символ. Як зазначає Є. Мелетинський, «Юнг вагається стосовно точного визначення архетипу. Для нього це комплекс поза персональним досвідом, а також образ, який концентрує навколо об'єкта психологічної ситуації, і можливість представлення певної дії, і певні структури первісних образів колективної позасвідомої фантазії, і, нарешті, категорія символічної думки, котра організує уявлення, які надходять ззовні» [5, с. 17]

К.Юнг називає архетипами універсальні конструкти психіки людини, які визначають генетично наслідувану структуру накопиченого людством досвіду, що виражено у формі схильності до певного типу сприйняття, вболівання, дії і розуміння. Отже, «архетипи - багаторазово повторені відбитки суб'єктивних реакцій... це не тільки відбитки постійно повторюваного типового досвіду, але і разом з тим вони емпірично виступають як сили або тенденції до повторення тих самих досвідів» [12].

Маніпулювання органічне в тому суспільно-культурному просторі, в межах якого воно функціонуватиме, тобто при розробці соціального маніпулювання враховується етнічний архетип. Сучасні дослідники вважають, що етнічні архетипи - це «сукупність духовно-культурних символів та образів етнічного буття, через які життя кожного етнофора наповнюється почуттям доцільності. Етнофор формується в результаті етнізації – як людина, що є носієм етнічних рис, особою в єдності її етнічних якостей, тобто є своєрідною моделлю особи, в якій зосереджені тільки етнічні елементи та взаємозв'язок між ними [8]. Етнічні архетипи – це, так би мовити, етнічна «душа в собі». Архетипи етнічні як колективне несвідоме, створюючи проїняту ними основу духовної сутності людини, здатні надавати цій людині якостей духовної рівноваги, а тому й соціальної усталеності, оберігати її душу від руйнівних наслідків урбанізації та техногенних процесів. Тим самим вони протистоять появі невизначено-одноманітної, сірої людини-конформіста, яка легко перетворюється на носія девіантних та суїцидних нахилів [1].

Щодо етнічних архетипів Лебон надав іншу характеристику, давши назву Душа народу, змістовні характеристики якої проявляються на емоційному рівні, як певний стан, виражений в почуттях, на когнітивному рівні - в спільності виникаючих думок, образів і понять, на поведінковому рівні – в спільності дій [3]. Власне Душа народу, в уявленнях Лебона, існує як сукупність несвідомого, сформованого минулим даного народу, і містить відомі моральні та інтелектуальні особливості.

Складність підходу до виділення національних культурних архетипів можливо пояснити в складі географічного ареалу розмаїттям культурних регіонів. Тому виявлення архетипної матриці, наприклад української культури, вимагає врахування її культурно-історичних відмінностей і особливостей. В українців, як і в інших націй і народів є свої писані та неписані закони, звичаї, заборони, культурні традиції. І.Мірчук писав: «...українці, на відміну від росіян, тримаються західної орієнтації. Хоч вони не мають власних філософічних систем, в яких «Я» знаходило б свій конституційний принцип або як підстава до дальшої спекуляції, однак усе їх духовне життя, їх філософічне мислення, їх розуміння моралі, творення правних норм, а перед усім

практична діяльність, впливають з поняття особистості, що її обмеження, навіть в інтересах загалу, відчувається завше боляче» [6].

Разом с тим у сучасних умовах глобалізаційного розвитку (формування нової системи цінностей, поширення нових ідей, культурних явищ та їх швидкому обміну, - все це перетворює світовий простір в єдину зону) призводить до проблеми належної адаптації маніпуляційних дій до національно-психологічних особливостей народу.

Таким чином теорія архетипу стала універсальним інструментарієм для створення ефективних технологій соціального маніпулювання. Архетипів існує стільки ж, скільки існує життєвих ситуацій. Серед основних психологічних архетипів К. Юнг виділяв такі: матері, дитини, духа, мудрого старця, осібності, тіні, персони, маски, аніми та анімуса [9]. Тому суб'єкт підлаштовує технологію маніпулювання під ситуацію, яка відповідає даному архетипу. У психологічному плані архетип, за К.Юнгом, пов'язаний не тільки з діяльністю вільної фантазії і виступає не тільки як образ-уявлення, він найтіснішим чином пов'язаний також із сферою емоцій і мотивів поведінки. «Коли зустрічається відповідна даному архетипу ситуація, появляється компульсивність, яка, подібно інстинктивному потягу, добивається свого всупереч розуму і волі» [13, с.76-77].

Стосовно соціальної маніпуляції можна визначити декілька складових. По-перше, це виклик - початкова ситуація, яка «запускає» механізм архетипової поведінки, тобто направлена на колективне несвідоме. По-друге, центральний персонаж (герой, мати, дитина, жінка, бунтар, шукач), а також можливе застосування ряду вторинних фігур (правитель, творець, символи землі тощо). По-третє, це сценарій, його сюжет, основні етапи і послідовні події, спрямовані на емоційні вболівання. І, по-четверте, очікуваний результат діяльності в залежності від поставленої мети.

В умовах колосального зростання об'єму інформації, що обрушується на людину, архетипічна індивідуальність продукту (послуги) прямо звертається до образу, відображеного в глибинах психіки. Крім того в переважній більшості випадків громадяни не бажають витратити ні розумових сил, ні часу на те, щоб просто засумніватися в повідомленнях. Таким чином виконується основна умова успішної маніпуляції.

Визначають наступні види маніпуляції. Політичні маніпуляції, що набувають сили під час виборів. Дієвою технологією політичного маніпулювання є створення та оперування політичними міфами в суспільній свідомості. У традиційних міфах об'єктом міфологізації є боги, культурні герої або предки; в міфах XX - XXI століть – реальні люди та події сучасного і недавнього минулого. Також політичні міфи не успадковуються з глибини століть, а створюються окремими людьми чи групами. Вони спираються на наукові теорії свого часу, які прагнуть надати політичним міфам правдивий і науковий образ. Політичні міфи, на відміну від міфів архаїчних, поширюються не на словах, або у вигляді текстів, – головним чином через засоби масової інформації [11, с.14]. Успішним прикладом політичної маніпуляції в українському суспільстві стало застосування архетипу серця, що утілює ідею кохання, щирої турботи та небайдужості (рекламна стратегія «БЮТ»).

Економічні маніпуляції, які мають найбільш предметний діапазон – від маніпуляцій цінами до маніпуляцій курсами акцій. [4] Ще мислителі старовини усвідомлювали, що і духовне, і матеріальне благополуччя людей та суспільства загалом, залежить від перспективного стану держави. Останнє може бути досягнуте колективними формами діяльності в державі - державним будівництвом. При цьому державне будівництво свідомо орієнтоване на деякі ідеальні образи, історично обумовлені і більш менш чітко зафіксовані в колективній свідомості сучасного соціуму [2, с.11].

Рекламні маніпуляції, що базуються на поєднанні економічних, інформаційних та мовних маніпуляцій, маючи на меті конкретний економічний зиск [4]. Сьогодні теорія архетипу стала інструментом створення комерційно ефективного продукту масової культури і реклами зокрема. Як важливий елемент і продукт сучасної масової культури, реклама, звичайно, створюється професіоналами, котрі при цьому є носіями елітарної свідомості, але створюється вона для масового споживача. Реклама

впливає одночасно й на свідомість, раціональну сферу людини, і на її несвідоме, емоційний складник особистості. Через глибинні вболівання створюється тісний емоційний зв'язок споживача з торговою маркою, яка стає для нього зрозумілою і «дружною». Це безпосередньо впливає на рівень прихильності споживача до торгової марки. Особливість рекламної маніпуляції – це її спрямованість на емоції та почуття споживача, які формуються під впливом того, що «людина купує не тільки продукт, але й закладені в нього емоції. Для людини емоційний блок життя є особливо важливим, у неї відкриті всі входи емоційного сприйняття. Крім того, людина не є настільки розсудливою, щоб бути абсолютно критичною» [7, с. 86].

Релігія, як одна із перших технологій соціальної маніпуляції. Сьогодні вона розглядається, як ефективне знаряддя в справі перетворення світу. Слід зазначити, що найбільш витончені форми маніпулювання особистістю були створені та апробовані в процесі культової практики в рамках архаїчних релігій. Як зазначає К. Юнг, «Релігія – певна установка людського розуму, яку ми можемо визначити у відповідності з первинним використанням поняття «religio», тобто уважний розгляд, спостереження за деякими динамічними факторами, що розуміються як «сили», духи, демони, боги, закони, ідеї, ідеали – та всі інші назви, які даються людиною подібним факторам, що виявлені нею в своєму світі в якості могутніх, небезпечних, чи здатних надати таку допомогу, що з ними потрібно рахуватися, чи достатньо величних, прекрасних, осмислених, щоб благоговійно любити їх і схилитися перед ними» [9]. Релігійні обряди в усіх формах відіграють роль посудини, здатної вмістити весь зміст несвідомого [10, с. 78].

Інформаційні маніпуляції, що опанували сферу засобів масової комунікації. На відміну від економічних, маніпулятивне управління інформаційним потоком майже повністю безконтрольне. На рівні державних каналів комунікацій цим успішно займаються найвищі посадовці, вважаючи маніпуляцію органічним і необхідним елементом політики та урядування. На рівні приватних ЗМІ розробляють сценарії власники газет, телеканалів, інтернет-сайтів [4].

Зі зміною процесу отримання і розподілу інформації, зміною швидкості і форми цього процесу виникають нові риси суспільства, не притаманні попереднім суспільствам. Інформаційне суспільство створює набір відносин, притаманних саме йому: воно відрізняється моментальністю відносин, їх роздробленістю і багатоконтактністю. Під впливом глобалізації в інформаційному суспільстві втрачаються суспільні норми, характерні для громадян національної держави, виникають зовсім інші технологічні норми і правила поведінки, які мають слабкий зв'язок і з національною приналежністю, і з територією проживання.

З вищесказаного приходимо до висновку, що створюється нова, властива глобалізаційним процесам, інтроєктивна особистість, головна специфічна особливість якої в тому, що чужу інформацію «ззовні» вона сприймає як персонально «свою», тобто у неї всередині спочатку патологічно відсутній психологічний механізм поділу понять «своє» і «чуже».

Мовні маніпуляції, що використовуються як один із інструментів інформаційних маніпуляцій. Від обраного стилю подання залежатиме ставлення громадськості до певної події, а отже, й її реакція на цю подію. У ситуації існування багатьох альтернативних, залежних від різних об'єктів, джерел інформації розпізнати мовні маніпуляції неважко, проте споживачі нерідко консервативні у своїх уподобаннях, стаючи тим самим легкою здобиччю маніпулянтів [4].

Важливим елементом соціальної маніпуляції було і залишається освіта (особливо шкільна освіта). Довгий час держава володіла монополією на встановлення функцій і цілей в освіті. Основною метою освіти є формування соціокультурного поведінки, відповідальної громадянської позиції і залучення людей в життя суспільства. Отже функції освіти – це передача знань, досвіду, цінностей, норм, культурних зразків від покоління до покоління. Глобалізаційні процеси призвели до розширення кордонів освітнього процесу індивідуума, тим самим приводячи до розпаду суспільства на

окремі соціокультурні утворення всередині держави і втрати самоідентичності.

**Висновки.** Знання механізмів функціонування людської психіки дозволяє за допомогою використання архетипів створювати маніпуляцію, яка перш за все впливає не на раціональну свідомість людини, а на його несвідоме, при цьому його ефективність максимально підвищується.

Соціальне маніпулювання, побудоване на основі архетипного сюжету, розглядається як система засобів ідеологічного та духовно-психологічного впливу на підсвідомість з метою нав'язування певних ідей, цінностей, цілеспрямований вплив на громадську думку та поведінку задля спрямування їх у заданому напрямку. Таким чином теорія архетипу стала універсальним інструментарієм для створення ефективних технологій соціального маніпулювання. Фактично архетипи можна назвати «людськими рефлексами» на оточуюче середовище, процеси мислення відбуваються на підсвідомому рівні і являють собою хаотичне змішання спогадів, емоцій, роздумів. У несвідомому вже існує алгоритм сприйняття інформації. Від того, які думки у голові, нічого не залежить – все вирішує несвідома психологія людини, архетипічні образи. Маніпуляція, сприймається людиною легше, коли вона спрямована на несвідоме.

Ігнорування проблеми маніпулювання свідомістю можуть привести до незворотніх наслідків і перетворитися на серйозну перешкоду на шляху демократичних перетворень Українського суспільства. Володіння маніпулятивними технологіями інформаційно-психологічного впливу на людину – це перший крок до формування інформаційно-психологічного захисту і безпеки особи і суспільства в цілому. Необхідно об'єднати зусилля законодавців, правоохоронних органів, вчених і практиків, ЗМІ, громадськості та направити їх не тільки на обмеження застосування маніпулятивних механізмів впливу на масову свідомість і поведінку, а й на усунення самих передумов такого способу впливу.

#### **Література:**

1. Архетипи етнічні [Електронний ресурс] / Українська етнографія. Словник // ETNO.US.org.ua. – Режим доступу: <http://etno.us.org.ua/blog/glossary/11.html>.
2. Бутирська Т. О. Державні якості як архетипи державного будівництва / Т. О. Бутирська // Публічне управління : теорія та практика : Спеціальний випуск. – Х. : Вид-во “ДокНаукДержУпр”, 2011. – 354 с.
3. Лебон Гюстав. Психология толпы / Г. Лебон. – СПб. : Макет, 1995. – 320 с.
4. Магдиш І. Маніпульована демократія [Електронний ресурс] / І. Магдиш // Незалежний культурологічний часопис “І” – № 30, – 2003 – Режим доступу : <http://www.ji.lviv.ua/n30texts/N30-manipul.htm>
5. Мелетинский Е. М. От мифа к литературе / Е. М. Мелетинский. – М. : РГГУ, 2001. – 70 с.
6. Мірчук І. Історія української культури / І. Мірчук – Львів, 1994. – 298 с.
7. Романюха С. Маніпулятивні методики будуть найбільше востребовані при роботі з потребителем / Романюха С. – Бизнес. – №42, – 2007 – 86-87 с.
8. Шульга М. Етнофор: [Електронний ресурс] / М. Шульга // Етнічний довідник: поняття та терміни – Режим доступу : <http://etno.uaweb.org/glossary/e.html>
9. Юнг К. Г. Архетип и символ / Юнг Карл Густав. – М. : «Ренессанс», 1991. – 304 с.
10. Юнг К. Г. Бог и бессознательное / Юнг Карл Густав. – М. : Олимп, Изд-во ООО «АСТ-ЛТД», 1998. – 480 с.
11. Юнг К.Г. Душа и миф: шесть архетипов / Юнг Карл Густав. – К. : Государственная библиотека Украины для юношества, 1996. – 384 с.
12. Юнг К. Г. Психологические типы / Юнг Карл Густав.; [пер. с нем. Лорне]. – М. : Харвест, 2003. – 528 с.
13. Юнг К.Г. Сознание и бессознательное: Сборник. / Юнг Карл Густав. – СПб. : Университетская книга, 1997. – 544 с.

## ОСОБЛИВОСТІ ПОБУДОВИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА ЗАСАДАХ ФЕНОМЕНУ ДОВІРИ ЧЕРЕЗ ЕФЕКТИВНЕ ФУНКЦІОНУВАННЯ СОЦІАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНСЬКОМУ ДЕРЖАВОТВОРЕННІ



### ПАРУБЧАК

**Іван Орестович,**

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри філософії та економіки Львівського національного медичного університету ім.Д.Галицького, м. Львів.

### Анотація:

досліджено потребу відповідного рівня довіри у застосуванні гнучкої системи управління у структурованих організаціях суспільства. Вивчено традиції громадянської співпраці як фактор соціальної стабільності в державі. Проаналізована можливість зародження довіри в структурі статусно – нормативних систем як стимул до розширення ролі місцевого самоврядування у територіальних громадах. З'ясовано співвідношення соціальної довіри та інституційної впевненості як диференційований вплив держави на суспільство.

**Ключові слова:** громадянська співпраця, соціальна стабільність, феномен довіри, інституційна впевненість.

**УДК**

351.84:35.072.2:342.5  
(477)

**Постановка проблеми.** У найзагальнішому та абстрактному вигляді можна стверджувати, що потреба в довговічних, стабільних та загальновизначених структурах довіри закорінена у фундаментальному індетермінізмі соціальної взаємодії. Цей індетермінізм у відносинах між соціальними партнерами, між соціальними партнерами та їх цілями, між соціальними партнерами та ресурсами призводить до принципової непередбачуваності суспільного життя, не зважаючи на універсальність людської взаємозалежності [18].

З цього випливає, що будь-яка перспективна спроба побудови соціального ладу та цілісних систем соціальної взаємодії має засновуватися на розвитку стабільних відносин довіри між макросоціальними суб'єктами.

Довіра зароджується в щілинах статусно-нормативної системи. Складність останньої стає структурним обмеженням, що унеможлиблює опору лише на упевненість. Трансформація соціальної тканини викликана, з одного боку, індустріальним розвитком та поглибленням розподілу праці, а з іншого - виникненням нової концепції індивіда. Традиція громадянського суспільства ґрунтується на протилежних уявленнях про мораль, яка опирається на індивідуальні чесноти, в першу чергу на совість [3]. Перехід від чесноти як публічного феномену до чесноти приватної моралі заклав основу для сучасного ліберального ідеалу і відповідних форм суспільного устрою.

**Аналіз останніх досліджень,** в яких започатковано розв'язання проблеми. Виникнення нової ідентичності уможлиблює нові стосунки між різними соціальними групами та класами. Можливості локальних спільнот та їх союзників з вищого класу взаємно накладаються та уможлиблюють виникнення громадянського суспільства [14]. Відповідні громадянські інститути, з одного боку, уможлиблюють колективну взаємодію та задоволення певних індивідуальних потреб без звертання до державних органів, з другого боку, такі інституції уможлиблюють ефективний тиск на адміністративний апарат, якщо останній діє неефективно.

Останні дослідження доводять, що таж сама наявність спільної ідентичності мінімізує шанси, що конфлікт між державним апаратом та організованим суспільством буде відносно мирним. Було б помилковим вважати, що організації, які виникають в суспільствах з вузьким радіусом довіри є за всіх умов менш ефективними, ніж аналогічні структури в суспільствах з широким радіусом довіри [9]. Але коли мова заходить про розміри, виграють ті, хто зможе впровадити більш гнучку систему управління, як доводить аналіз, гнучкість потребує певного рівня довіри.

У традиційному суспільстві горизонтальна співпраця відбувається переважно на рівні місцевих громад, тобто досить багаточисленних об'єднань з чітко окресленою нормативною системою. В сучасному українському суспільстві горизонтальна співпраця, здається,

можлива лише на рівні клік, які є менш чисельними ніж традиційні елементи соціальної структури, та не мають фіксованого нормативного підґрунтя. Отже, перш ніж творити загальнонаціональні органи громадянського суспільства треба подбати про підготовку необхідного будівельного матеріалу – місцевих громад та різноманітних апропріативних організацій [2]. Передбачити виникнення міжкласового консенсусу ми не можемо, але цілком в наших силах подбати про те, щоб у разі виникнення останнього існувала відповідна організаційна база.

Дослідження політичної довіри та соціального капіталу як явищ політичного світу потребує комплексної та збалансованої методології, спрямованої на вирішення поставлених завдань. Специфіка політичної довіри як об'єкту дослідження, а саме: нерозробленість у вітчизняній соціально-гуманітарній літературі, поширення ціннісних та спекулятивно-публіцистичних тлумачень змісту даного поняття, надзвичайно широка дисциплінарна дисперсія, невизначеність модусу політологічної концептуалізації довіри зумовлює пошук парадигми дослідження, якій би була притаманна іноваційність, здатність поєднувати різноманітні методологічні підходи та наявність чіткої кінцевої перспективи [1, ст.18].

**Метою статті** є запропонувати стратегію побудови громадянського суспільства на засадах довіри через ефективне функціонування соціалізаційних процесів в українському державотворенні. Для цього потрібно вирішити низку завдань:

1. Дослідити потребу відповідного рівня довіри у застосуванні гнучкої системи управління у структурованих організаціях суспільства.
2. Вивчити традиції громадянської співпраці з врахуванням її неполітичного характеру як фактор соціальної стабільності в державі.
3. Проаналізувати можливість зародження довіри в структурі статусно – нормативних систем як стимул до розширення ролі місцевого самоврядування у територіальних громадах.
4. З'ясувати співвідношення соціальної довіри та інституційної впевненості як диференційований вплив держави на суспільство.

**Виклад основного матеріалу дослідження.**

Довіра не є іманентною рисою людського суспільства, вона виникла в певних історичних умовах і теоретично може зникнути. Під довірою ми далі будемо розуміти очікування, що партнер по співпраці не порушить зобов'язань та утримається від опортуністичної поведінки [8]. Вона нерозривно пов'язана з свободою індивіда, з можливістю більш - менш вільно обирати курс дій, там де немає свободи, немає сенсу розмірковувати про довіру. Але, якщо ми аналізуємо колективну діяльність, що ґрунтується на суспільній самоорганізації, тоді роль довіри важко переоцінити.

Соціальну дилему можна подолати не звертаючись до довіри: колективна дія може базуватися на примусі. Проте абсолютно очевидно, що громадянське суспільство не може ґрунтуватися на примусі, воно за визначенням є сферою вільного самовираження індивіда [6]. Іншою сферою, де застосування примусу малоефективне, є економічне життя.

Довіра є важливою, якщо індивід може обирати партнера по трансакції, чи відмовитися від неї взагалі, і якщо ці партнери також мають певний рівень автономії, можуть відмовитися від співпраці чи порушити свої зобов'язання [7]. Довіра відрізняється від звичайної раціональної калькуляції вигод та витрат, а також від ситуації, коли партнери можуть взаємно стримувати одне одного, тобто постраждала сторона може власноруч ефективно покарати порушника.

Створюючи організації, держава таким чином намагається компенсувати відсутність відповідних культурних норм. В умовах вузького радіусу довіри існують ієрархізовані та формалізовані організації, побудовані на бюрократичних принципах. В таких умовах виникає потреба і в силовому апараті, який би слідкував за дотриманням таких норм [12, ст.56]. Якщо ми не можемо покладатися на добру волю та моральні якості оточуючих, ми потребуватимемо ієрархії.

Пошук інформації про мотивацію, інтереси потенційного партнера і умови, в яких він знаходиться є однією з центральних проблем. Обираючи поміж рівними партнерами, вибір падає на індивіда, що є найбільш зрозумілим та передбачуваним, і ця логіка властива як ринковим так і позаринковим відносинам, наскільки їх можна порівнювати [16].

Зрозуміло, що динамічні властивості має не лише довіра, але й упевненість. Велика функціональна система залежить не лише від упевненості але ще й від довіри. Якщо рівень упевненості буде недостатнім - активно поширюватимуться почуття незадоволення, відчуження чи навіть аномії. Це може і не мати прямого впливу на стан системи. Якщо ж недостатнім буде рівень довіри, це змінить способи прийняття важливих рішень [17]. Довіра, якщо можна так сформулювати, є відношенням, яке дозволяє приймати ризиковані рішення.

Недостатність упевненості може означати, без великих сумнівів, недостатність довіри, в такому випадку поведінка, що ґрунтується на довірі, буде відкинута. В той же час структурні та операційні якості такої системи можуть призводити до ерозії упевненості і таким чином ліквідувати важливу основу довіри [19, ст.78]. Це зовсім не свідчить, проте, що розрізнення між довірою та упевненістю несуттєве, адже заперечення чи відступ в обох випадках матимуть різні наслідки, відсутність довіри призводить до згортання активності.

Складне суспільство, що складається з великої кількості груп, з різними інтересами та нормативними системами, є сприятливим ґрунтом для різноманітних політичних протиріч та конфліктів. Як з технологічної так і з нормативної точки зору краще, щоб такі конфлікти вирішувались за допомогою політичної дискусії а не насильства [23]. Але для того, щоб ця дискусія не перетворилася в обмін звинуваченнями, щоб забезпечити раціональну комунікацію між дискутуючими сторонами, необхідне дотримання певних умов. Обидві сторони, які погоджуються "владнати" протиріччя звертаючись до комунікативних стратегій мають більш-менш свідомо передбачати, що виграє сторона, яка краще обґрунтує свої вимоги, а інша сторона дискусії має погодитися з розвитком подій і відступити [21].

Це можливо лише якщо обидві сторони мають аналогічні уявлення про раціональність і певний, спільно визнаний "ідеал" або "стандарт", з яким вони співставлятимуть свої позиції та аргументацію. Відтак, якщо один з опонентів відмовиться наслідувати правилам та відступити після програшу дискусії, він поставить під загрозу свою репутацію як раціонального партнера, дії якого можуть бути передбаченими, і позбавить себе та свою стратегію необхідної легітимізації [24, ст.238]. Окрім того, сторони мають бути відвертими, і довіряти відвертості партнера.

Збільшення ролей та статусів збільшують вірогідність між ними дисонансів та конфліктів. Що більш диференційованою є система, і чим більш активним буде викликаний такою диференціацією зріст кількості ролей, тим більша вірогідність того, що конкретній ролі буде надана певна ступінь стабільності, а отже збільшиться вірогідність - можливо навіть необхідність - взаємоприсотування рольових очікувань [22, ст.38].

Збільшення невизначеності та взаємоприсотування рольових очікувань збільшує вірогідність виникнення довіри як форми соціальних відносин. Загалом, що меншою мірою упевненість в системі рольових очікувань сприймається як певна даність, тим важче встановити рольову взаємодію, і тоді єдиним можливим виходом є встановлення довіри [20].

Цілком зрозуміло, що різні за характером інституції мають різний вплив, відтак постає питання про відбір інституцій, які б сприяли генерації довіри до всіх громадян певної країни, створюючи відчуття спільної ідентичності. "Репрезентативні" політичні інституції (партії, парламент, а часто і уряд) в більшості випадків відображають інтереси окремого сегменту, чи кількох сегментів суспільства [13, ст.38]. Таким чином, члени правлячої партії будуть висловлювати більшу упевненість у функціонуванні парламенту чи уряду, ніж прибічники опозиційної партії.



Прихід до влади опозиції та зміна в складі парламентської чи урядової коаліції призведе до аналогічної зміни у оцінках. Періодичні вибори, відтак, призводять до періодичного коливання показників упевненості в "репрезентативних" інституціях [11, ст.78]. Окрім того, за зрозумілих причин, представники цих структур контактують з громадськістю не безпосередньо, а за допомогою ЗМІ. Довіра громадян до медіа в таких умовах також є суттєвим фактором. Варто додати, що контакти громадян з репрезентативними органами в багатьох випадках не є постійними.

Неупередженість та універсальність соціальних агенцій впливає на рівень генералізованої довіри. Відбувається генералізація досвіду спілкування з службовцями та перенесення його на інших громадян. Генералізація та перенесення власних стратегій взаємодії з державними агенціями. Взаємодія з відповідними агенціями та досвід "лідерів думки" безпосередньо впливає на самопочуття індивіда а відтак на його стосунки з оточуючими [15]. Ефективність правоохоронних агенцій напряму визначає, наскільки безпечно відчують себе громадяни. Зрозуміло, що в умовах розгулу злочинності довіряти особам, що не входять до числа "перевіраних" людей нерозумно, відтак зникає важлива підвалина генералізованої злочинності.

Націоналізм ліквідував соціальні чинники, що стояли "на дорозі" економічного та політичного розвитку. Перш за все він перетворював локальні громади з їх місцевими діалектами, традиціями та безумовностями на відносно гомогенну єдність з спільною мовою та нормативною системою. Відтак вони зменшували рівень "непевності" під час трансакції. Виникнення довіри не обов'язково вимагає персонального знайомства, іноді достатньо знати, до якої популяції належить індивід, і якими є принципи тієї популяції [4, ст.55]. Саме так можна пояснити такий феномен, як довіра до представника певної національності і різний рівень довіри стосовно різних етнічних груп. І не випадково найвищий рівень довіри індивіди відчують до представників тих національностей, що мають схожі традиції, належать до однієї віри [5, ст.78].

Визначаючи територіальні та культурні кордони спільноти, утворюючи спільну ідентичність та розглядаючи світ як середовище, де конкурують нації, націоналізм робить можливим виникнення синергічних відносин між адміністративним апаратом та громадськістю з одного боку, та між істеблішментом та "посполитими" з іншого [26]. Спільні інтереси, спільна історія та спільне майбутнє роблять зрозумілою, прийнятною, зрештою раціональною співпрацю індивідів з різних соціальних класів, таким чином створюючи умови для виникнення та розвитку інклюзивного та вертикального соціального капіталів.

Національна та соціальна солідарність є тісно пов'язаними явищами. Якщо так можна сказати, «справжній» націоналізм завжди передбачає певні соціальні перетворення [25]. Соціалізація націоналізму є цілком природнім явищем, і недарма представники аристократії в багатьох випадках розглядали націоналізм та соціалізм як схожі явища, і відтак вбачали в них загрозу своїй монополії на економічні та владні ресурси.

Модернізація суспільства може відбуватися різними шляхами. Нова ідентичність створюється, так би мовити, поверх вже існуючих локальних ідентичностей, інкорпоруючи локальні спільноти в загальнонаціональне "тіло". Поза тим значна частина донаціональних, старих і добре відпрацьованих цінностей, норм та інститутів цілком успішно співіснують з новоутвореними. Цей поміркований шлях був обраний більшістю націоналістичних рухів [27]. В основі сучасного українського суспільства не атомізований егоїстичний індивід а група індивідів, об'єднаних відношеннями визнання та співпраці, яка по відношенню до інших груп веде себе як егоїстична та атомізована структура. Отже, виникає необхідність вийти за межі дихтомії колективізм-індивідуалізм і придивитися уважніше до структури соціальних мереж.

Створення соціально-орієнтованих структур на сьогоднішньому етапі здається чи не єдиним шляхом до масових політичних партій. Конституційна реформа збіль-

шила їх політичну вагу але не забезпечила гарантіями від перетворення на звичайні “політичні машини” [29]. Такі структури не лише сприятимуть мобілізації громадськості навколо певних партій але й сприятимуть покращенню рівня життя населення силами самого населення.

Багато суб’єктивних чинників значною мірою утруднюють формування інститутів громадянського суспільства, адже “тіньовий” розподіл ресурсів позбавляє індивідів раціональної мотивації для вступу в громадянські асоціації а ідеологія вертикальних мереж – максимізація прибутків та влади безвідносно до загальносуспільного ефекту – роз’їдає принципи солідарності і призводять до поглиблення суспільної фрагментації [28].

Отже, виглядає надзвичайно корисною переорієнтація політичних сил, донорських агенцій на розвиток саме соціально-орієнтованих, культурно-освітніх та спортивно-рекреаційних організацій. Вони, з одного боку, можуть закласти традиції громадянської співпраці за межами клік чи вертикальних мереж, а з іншого, принаймні на початковому етапі, не викличуть спротив авторитарно налаштованого істеблішменту, а їх неполітичний характер “прийдеться до смаку” багатьом розчарованим в політиці українцям.

**Формування висновків і перспективи подальших розвідок** у даному напрямку. Стратегія побудови громадянського суспільства в Україні має передбачати створення мережі соціально-орієнтованих та культурно-освітніх асоціацій, об’єднаних в “федеративні мережі” з високим рівнем автономії. Їх функціонування, разом з розширенням ролі місцевого самоврядування можуть надати стимул до формування горизонтальних територіальних громад.

Соціальна довіра та політична впевненість не пов’язані одна з одною та залежать від різних факторів. Соціальна довіра - від соціально-економічних показників та рівня задоволеністю життям; інституційна впевненість пов’язана з набором політичних показників: зацікавленості в політичному житті, гордістю за націю та її політичну систему, підтримка відкритості уряду, низький пріоритет соціального порядку, переважно негативна оцінка твердження, що країною керують заради захисту інтересів великих корпорацій, приналежність до правих чи лівих політичних сил, показники змінюються відповідно до зміни партій в урядових коаліціях.

Нестабільність та непередбачуваність політичного курсу, низька якість інформаційних каналів, відсутність розвинутої інфраструктурної системи та чіткого визначення режиму та меж власності є структурними феноменами. Міжкласового консенсусу в українському суспільстві наразі нема і важко сказати чи з’явиться він в принципі, хоча певні підстави для стриманого оптимізму таки існують.

#### **Література:**

1. Алмонд Г. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор. - М.: Аспект Пресс, 2002. – 441 с.
2. Басина Т.А. Социальный капитал как предмет социологической интерпретации: особенности некоторых подходов. // *Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства*. - Харків.: ХДУ, 2003, С. 65-69.
3. Бова А.А. Соціальний капітал українського суспільства. // *Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства*. - Харків.: ХДУ, 2003, С. 69-73.
4. Гелнер Е. Нації та націоналізм. *Націоналізм*. - К.: Таксон, 2003. – 300 с.
5. Грицак Я. Страсті по націоналізму. *Історичні есеї*. - К.: Критика, 2004. – 343 с.
6. Гугін Є. Чепак В. Феномен соціального капіталу. // *Соціологія: теорія, методи, маркетинг*. - 2001. - №1. - С. 49-56.
7. Дискин Е.И. Социальный капитал в глобальной экономике. // *ОНС*. – 2003.- №5. - С.150-160.
8. Дубін Б. Електронна завіса колективної ідентичності. // *Критика*. - 2004. - № 6(80). - С. 12-14.

9. Золотарева Ю.И. Право и социальный капитал в структурировании социальной действительности. // *Методология, теория та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства*. - Харків: ХДУ, 2003. - С. 73-77.
10. Казанцев А.А. О когнитивно-неоинституционалистском подходе к изучению международных отношений. // *ПОЛИС*. – 2003. - №1. - С. 21-29.
11. Козер Л. Функции социального конфликта - М.: Идея-Пресс, Дом интеллектуальной книги, 2002. – 208 с.
12. Колодій А. На шляху до громадянського суспільства в Україні. – Л.: Кальварія, 2002. – 314 с.
13. Колодій А. Сутність громадянського суспільства та механізми його впливу на політику. / Доповідь на заключній регіональній конференції проекту “Чемпіони громадянського суспільства”. - Л. 8 лютого 2003.
14. Колодій А. Становлення громадянського суспільства в Україні // *Незалежний культурологічний часопис*. – 2001. - №23. - С. 21-55.
15. Колодій А. Історична еволюція громадянського суспільства та уявлень про нього // *Незалежний культурологічний часопис*. – 2001. - №22. - С. 6-34.
16. Коулман Дж. Капитал социальный и человеческий // *ОНС*. – 2001. - №3. - С. 122-139.
17. Нечаев В.Д. Когнитивные революции и институциональные изменения // *ПОЛИС*. – 2001. - №2. - С. 32-40.
18. Рябчук М. Дилеми українського Фауста. Громадянське суспільство та розбудова держави. - К.: Критика, 2000. – 351 с.
19. Селигмен А. Проблема доверия. - М.: Идея-Пресс, 2002. – 256 с.
20. Степаненко В. Соціальний капітал у соціологічній перспективі: теоретико-методологічні аспекти дослідження. // *Соціологія: теорія, методи, маркетинг*. – 2004. - №2. – С. 24-41.
21. Степаненко В. “Кому потрібно громадянське суспільство?” Соціальний капітал та проблеми формування громадянської ідентичності в Україні. // *Громадянське суспільство в Україні: аналіз соціального конструювання*. / під ред. Т.О. Войтенка - К.: Стило, 2002. - С.334-341.
22. Степаненко В. Проблеми формування громадянського суспільства. // *Українське суспільство: 12 років незалежності*. – К.: НАНУ, 2001. – 201 с.
23. Тихонова Н.Е. Социальный капитал как фактор неравенства. // *ОНС*. – 2004. - №4. – С. 39-48.
24. Фукуяма Ф. Великий разрыв. - М.: «Издательство АСТ», 2003. – 474 с.
25. Фукуяма Ф. Примат культуры. // *Незалежний культурологічний часопис*. – 2001. - №22. - С. 48-58.
26. Фукуяма Ф. Социальный капитал. //”Культура имеет значение. Каким образом ценности способствуют общественному прогрессу. / под. ред. С. Хантингтона. -М.: Аспект-Пресс, 2002. - С. 129-149.
27. Щедрова Г.П. Громадянське суспільство: прагнення та реалії. // *Наукові записки ІПіЕНД*. – 2004. - Вип. 25. – С. 234-247.
28. Щедрова Г.П. Громадянське суспільство в сучасній Україні в пошуках свого визначення. // *Наукові записки ІПіЕНД*. – 2001. – С. 23 - 27.
29. Щедрова Г.П. Україна – держави Центральної та Східної Європи: тенденції формування інститутів громадянського суспільства. // *Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку: Науковий посібник /ред. Ф.М. Рудич*. – К.: „Парламентське видавництво”, 2001. – С. 186-199.

Сергій ПЕТРАКОВ

## УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СФЕРИ



### ПЕТРАКОВ

**Сергій Іванович**,  
здобувач кафедри філософії та політології  
Харківського регіонального інституту  
державного управління  
Національної академії  
державного управління  
при Президентові  
України,  
м. Луганськ.

**Анотація:** у статті визначено основні проблеми державного регулювання інформаційної сфери та запропоновано ієрархію ключових документів державної інформаційної політики, що сприяють їх вирішенню. Розглянуто напрями удосконалення організаційно-правових та морально-етичних складових існуючого механізму державного регулювання.

**Ключові слова:** право, мораль, доктрина, концепція, стратегія, розвиток, інформаційна політика, інформаційна сфера.

УДК 351.751

**Постановка проблеми та її актуальність.** Використання синергетичного підходу як нової парадигми державно управлінської діяльності вимагає перегляду традиційних підходів, що забезпечують впорядкування, збереження та креативний розвиток системи державного управління. Нелінійний характер та відкритість системи, що саморозвивається, ускладнюють її гомеостатичність. Нестійкість стала однією з ключових характеристик складних систем, коли будь-які якомога менші відхилення від заданих параметрів з часом збільшуються. Такі нестійкі стани сприяють збільшенню ентропії і прямо корелюють з точками біфуркації, за яких на вибір поведінки системи можна впливати несилловим, інформаційним способом, фактично використовуючи надзвичайно слабкі впливи. Тобто, держава має особливий інтерес в регулюванні таких впливів.

В той же час, посилення впливовості засобів масової інформації та негативного зворотного зв'язку в складних системах потребує суттєвих коректив у системі інформаційно-правових відносин, пошуку адекватних засобів та механізмів регулювання інформаційної сфери для реалізації конституційних прав громадян на інформацію, свободу слова та переконань, забезпечення їх участі в управлінні державними справами і, в той же час, обмеження певних дій в цій сфері, що стимулюється інтересами національної безпеки, захистом прав і свобод інших людей тощо.

Певна невизначеність існує з кодифікацією документів стратегічного характеру та прийняттям закону про Концепцію національної (державної) інформаційної політики, навколо якого близько десяти років точаться дискусії.

**Аналіз наукових праць**, присвячених розв'язанню проблеми. Окремі аспекти державного регулювання в інформаційній сфері досліджували такі вчені, як В.Б. Авер'янов, І.В. Арістова, В.Г. Афанасьєв, Е.А. Афонін, І.Л. Бачило, О.А. Баранов, А.В. Баровська, К.І. Беляков, В.М. Брижко, Ю.П. Бурило, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Гльченко, В.А. Копилов, Т.А. Костецька, О.І. Крюков, О.В. Логінов, О.В. Радченко, О.В. Соснін, О.В. Харитонов, О.І. Яременко та ін.

Проблема взаємозв'язку моралі і права активно розробляється такими вченими як О.С. Васильєва, О.Б. Венгерова, Д.В. Дюжева, Б.С. Ебзєєвої, О.Г. Лук'янової, В.О. Лучина, К.Х. Момджяна, В.М. Розіна, О.Ф. Скакун, В.Г. Стрекозова, В.М. Хропанюка, М.В. Цвіка, О.Ф. Черданцева. Особливої уваги заслуговують дослідження взаємозв'язку моралі, демократії, політики і права, що проведені О.І. Абрамовим, К.С. Гаджиевим, І.Д. Демаковою, Б.Г. Капустінін, М.О. Капустіною, Д.А. Керімовим, О.С. Кравцовим, Д.В. Мироновим, М.Ф. Новосадовим, Л.Г. Удовикою, О.Г. Фроловою, І.О. Хрїмлі, Н.Л. Шеховською.

Головним надбанням цих досліджень є те, що мораль і право можна вважати вищими цінностями для сучасних систем соціальної комунікації, однак вони суттєво різняться за характером виникнення та функціонування: реалізація юридичних норм забезпечується і контролюється державою; норми моралі підтримуються авторитетом громадської думки.

Проте комплексний погляд на удосконалення механізму державного регулювання інформаційної сфери з позицій права і моралі практично відсутній. Отже, *мета даної статті* – розкрити шляхи удосконалення організаційно-правової та морально-етичної складових механізму державного регулювання інформаційної сфери.

**Виклад основного матеріалу.** Українське законодавство містить величезний масив норм, які прямо чи опосередковано регулюють діяльність в інформаційній сфері. Без сумніву норми Конституції України мають концептуальний характер і встановлюють основоположні засади взаємодії суспільства і держави. Хоча більшість конституційних норм має загальний характер, в той же час існує цілий ряд норм, що стосуються інформаційної сфери.

Важливе значення для здійснення державного регулювання інформаційних процесів в країні має ст. 10 Конституції України, яка прямо покладає на державу обов'язок забезпечувати всебічний розвиток і функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя на всій території України. Так само імперативно ст. 17 Основного Закону визначає, що забезпечення інформаційної безпеки України, поряд із захистом її суверенітету і територіальної цілісності, забезпеченням економічної безпеки, є однією з найважливіших функцій держави [1].

Важливою гарантією вільного і плюралістичного розвитку інформаційної сфери в Україні є норма, закріплена в ст. 15 Конституції України, якою заборонено цензуру. Так само категорично ст. 50 Конституції України забороняє засекречення інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту [1].

Конституція України містить і ряд спеціальних норм, що стосуються інституційних засад державного регулювання в інформаційній сфері. Це, зокрема норми, закріплені в пп. 20, 24 ст. 85, пп. 13, 14 ст. 106 Основного Закону, які вказують на особливості формування таких органів державного управління в інформаційній сфері як Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (далі – Національна рада) [1].

В той же час ст. 34, 35 Конституції України допускають певні законодавчі обмеження прав і свобод громадянина в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей [1]. Це сприяло появі Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі (далі – Національна експертна комісія). Тобто, держава намагається забезпечити захист суспільної моралі та здійснює виховну функцію, підтримуючи традиційні духовні і культурні цінності. Однак коло питань, в які втручається держава, досить важко піддається формалізації і завжди викликає бурхливу дискусію серед фахівців (видовищні заходи та діяльність з обігу продукції сексуального чи еротичного характеру або такої, що містить елементи насильства і жорстокості).

Проте дискусія щодо врегулювання відносин в сфері суспільної моралі набуває все більшої гостроти. Події останнього часу підкреслюють справедливість синергетичних постулатів і дозволяють говорити про точки біфуркації, де суттєву роль відіграє інформаційний компонент. Прикладом цьому є зняття Верховною Радою України 21 червня 2012 року під тиском громадськості законопроекту № 7132, що був підтриманий в першому читанні 18 жовтня 2011 року, про внесення змін до закону «Про захист суспільної моралі», який передбачав створення спеціального колегіального державного органу для «утвердження моральності у суспільстві» – Національної комісії України з питань захисту суспільної моралі. Не менш контроверсійним є питання запровадження покарання за наклеп.

Якщо з ієрархію нормативно-правових актів, що забезпечують дієвість первинного законодавства, ситуація більш зрозуміла, то проблема керівних документів державної інформаційної політики перебуває лише на стадії формулювання гіпотез. Безперечно слід погодитись з думкою А. Баровською, що з-поміж керівних документів державної політики, що визначають діяльність органів влади в інформаційній сфері, домінують програми; відсутні стратегії; доктринально визначено лише пи-

тання безпеки; концепції та основні засади регулюють виключно питання, пов'язані з новітніми інформаційними технологіями. Документів вищого рівня (доктрин, стратегій, концепцій) з гуманітарних питань (бібліотечна, архівна, книговидавничої справи, іміджу держави та офіційної комунікації тощо) не прийнято. [2, с. 41].

Фактично формальна відповідність європейським нормам та значний масив українського законодавства в інформаційній сфері відображають переважно кількісний бік справи. Формування та розвиток цілісної системи державного регулювання в цій сфері, що має відповідну ієрархію, є поки предметом жвавих дискусій.

Базуючись на науково обґрунтованих підходах, що переважно базуються на досвіді розбудови безпекового простору, українських та російських вчених вкладаються в декілька напрямів:

### **1-й напрям**

Доктрина → Концепція → Стратегія (В. Горбулін, А. Качинський, А. Нестеров, М. Чернишов)

Доктрина(Стратегія)→ Програма (С. Сулакшин, М.Погорілко, І.Репін)

Доктрина → Концепція → Стратегія → Національний проект; [Державна цільова] Програма → План (А. Баровська)

### **2-й напрям**

Концепція → Доктрина → Стратегія (Г. Ситник)

Концепція → [Доктрина] → Стратегія (А. Семенченко)

### **3-й напрям**

Стратегія → Концепція → Доктрина(А. Рукшин, А. Кузьменко)

Спільною точкою дотику цих трьох напрямів є обов'язкова наявність доктрини та стратегії, які в залежності від наукових аргументів авторів посідають різні сходинки в пропонованих ієрархіях. Більша частина науковців включає до своїх моделей концепцію як невід'ємний атрибут або конкретизації доктрини (похідна), або дороговказ для її розбудови. Все залежить від категоріально-понятійного апарату дослідження і практики діяльності органів публічної влади.

Звернення до джерельної бази хоч і залишає певну невизначеність, все ж таки розставляє частину акцентів. Так, концепція (лат. – *conceptio*) означає систему взаємозалежних і витікаючих один з одного поглядів, спосіб розуміння, трактування явищ, процесів; основна ідея якої-небудь теорії, єдиний визначальний задум, основна думка твору, наукової праці тощо.[3]. Доктрина (лат. *doctrina* – вчення) – політичне, наукове, філософське, військове тощо вчення, теорія, система поглядів; теза, принцип, світогляд [4]. За змістовним наповненням концепція представляє єдність та взаємозалежність поглядів, ідей (концептуальний задум із своєю системою принципів та законів), в той час як доктрина відображає лише частину цілого. Як книга передає основну думку, формує певний світогляд, а також містить персонажів, які є носіями цього світогляду. Логічним буде дотримуватися підходу концепція (доктрина), оскільки сама наукова сутність цих понять та практика управлінської діяльності передбачає перехід від більш загального до конкретного. Однак не завжди має простежуватись тріада (концепція-доктрина-стратегія).

Нормативної сили доктринам надають вищі органи державної влади – Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України. Так, перша «Воєнна доктрина України» була затверджена Постановою Верховної Ради України від 19 жовтня 1993 р. № 3529-ХІІ, друга (як і наступні доктрини) – Указом Президента України від 15 червня 2004 р. № 648/2004 [5, 6]. Ця практика була продовжена схваленням «Національної доктрини розвитку освіти», «Національної доктрини розвитку фізичної культури і спорту», «Доктрини інформаційної безпеки України», що затверджені відповідними указами. Практично єдиним випадком є затвердження 07.10.2009 р. за № 1307 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Морської доктрини України на період до 2035 року».

Аналіз структури цих документів засвідчив, що доктрини спрямовані на розвиток певної галузі мають уніфікований підхід і містять чотири основні компоненти: за-

гальні положення, мета та завдання, артикуляція інтересів держави в реалізації відповідних завдань, очікувані результати. В решті доктрин спільними точками дотику є загальні та прикінцеві положення.

**Доктрина інформаційної безпеки України:**

1. Загальні положення
2. Основні засади інформаційної безпеки України
3. Інформаційна безпека в системі забезпечення національної безпеки України
4. Напрями державної політики у сфері інформаційної безпеки України
5. Прикінцеві положення

**Воєнна доктрина:**

- I. Загальні положення
- II. Воєнно-політична обстановка та характерні риси сучасних воєнних конфліктів
- III. Запобігання виникненню воєнних конфліктів
- IV. Підготовка держави до збройного захисту національних інтересів
- V. Застосування воєнної сили у воєнних конфліктах
- VI. Прикінцеві положення

Переходячи до концепцій слід відзначити їх значну популярність в нормотворчій практиці. Частина концепцій ухвалена Верховною Радою України (Концепція сталого розвитку населених пунктів, Концепція (основи державної політики) національної безпеки України), Президентом України (Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, Концепція державної мовної політики), а частина Кабінетом Міністрів України (Концепція розвитку електронного урядування в Україні, Концепція розвитку телекомунікацій в Україні, Концепція формування системи національних електронних інформаційних ресурсів, Концепція технічного захисту інформації в Україні).

Концепції також не мають уніфікованого підходу до їх побудови, навіть деякі з них за своєю структурою дуже схожі на доктрини або стратегії, але простежується два підходи до побудови їх архітектури:

**Підхід Адміністрації Президента України:**

– Сучасний стан в Україні та визначення проблем, на розв’язання яких спрямована Концепція

- Аналіз причин виникнення проблеми та необхідності її розв’язання
- Мета Концепції та основні завдання щодо розв’язання проблем
- Шляхи і способи розв’язання проблем
- Фінансове забезпечення реалізації Концепції
- Очікувані результати реалізації Концепції

**Підхід Секретаріату Кабінету Міністрів України:**

- Проблема, на розв’язання якої спрямована Концепція
- Мета, принципи і завдання Концепції
- Шляхи і засоби розв’язання проблеми, строки реалізації Концепції
- Очікувані результати реалізації Концепції
- Обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для реалізації Концепції

Більш логічною виглядає структура, що використовується в Адміністрації Президента України. Слід зазначити, що структура політичної пропозиції (доповідної записки Кабінетові Міністрів щодо реалізації державної політики), що вноситься на розгляд уряду разом з концепцією, є ближчою за своїм наповненням до першого підходу.

Зупинимось на правовій ієрархії. У відповідності до параграфу 30 Регламенту Кабінету Міністрів України (далі – Регламент), затвердженого постановою уряду від 18 липня 2007 р. № 950, розпорядження видаються не тільки з питань схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, а при визначенні концепції державної цільової програми та концепції закону, директив, урядової заяви, листа, звернення, декларації, меморандуму тощо [7].

Слід зазначити, що у параграфі 56 Регламенту мова вже йде як про концептуальні засади реалізації державної політики, так і про пріоритети та стратегічні напрями соціально-економічного розвитку, що розробляються у вигляді політичних пропозицій щодо реалізації державної політики, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів [7]. Можливо це і однією з причин, що з під пера урядовців, виходять і концепції, і стратегії з подібною структурою.

На відміну від Верховної Ради України, де термін “основні засади” сприймається буквально, а насправді є збірним поняттям [2, с. 44], Кабінет Міністрів України під концепціями реалізації державної політики розуміє здебільшого сутність акту, а не їх назву, тому і народжуються як самі концепції, так і стратегії. Але мова йде лише про одну із складових державної політики – її реалізацію, і тому краще на рівні уряду говорити про стратегію.

Таким чином, в практиці нормотворчості доктрини переважно використовується органами народовладдя, до того ж, їх обмежена кількість додає їм вагомості в порівнянні із концепціями, які здебільшого використовуються урядом. Простежується певне протиріччя між змістовним наповненням цих термінів та практикою їх використання. Крім того, концепцією називаються документи, які за своїм змістовним наповненням могли б виконувати роль стратегії.

В цьому контексті не слід залишати поза увагою сприйняття державним апаратом та суспільством зазначених документів. Правова невизначеність та подекуди суперечливий характер концепцій та доктрин створюють сприятливі умови для їх саботажу та не належної реалізації. Як зазначає Є. Євграфова: «Більшість з таких актів/доктрин і концепцій не витримують перевірки часом, не забезпечені фінансово-економічними ресурсами, належною організацією їх впровадження. У них або вносяться відповідні поправки, адаптуючи до існуючих умов, або скасовуються та замінюються новими актами, як це, наприклад, відбувалося з Воєнною доктриною, Концепцією судової реформи та ін.[8].

Експертне середовище, законодавці та урядовці мають дійти згоди щодо частоти вживання цих термінологічних конструкцій та рівня їх закріплення.

Ситуацію також ускладнюється з введенням ще однієї змінної у вигляді рішень Комітету з економічних реформ, які безпосередньо стосуються національних проєктів. Серед ключових національних пріоритетів, визначених Президентом України: нова енергія, нова якість життя, нова інфраструктура. В рамках цих пріоритетів під час засідання Комітету економічних реформ було визначено перелік «Національних проєктів».

У рамках Національного пріоритету «Нова якість життя» розпочинається реалізація одразу 6-ти проєктів, проєкт «Відкритий світ» стосується інформаційної сфери і передбачає створення національної інформаційно-комунікаційної мережі на основі технології 4G, яка буде використана, насамперед, для потреб шкільної освіти. Разом з тим, Верховною Радою України 4 лютого 1998 року було прийнято Закон України «Про Національну програму інформатизації», яка визначає окремі завдання (проєкти) інформатизації, спрямовані на створення сучасної інформаційної інфраструктури України. Така практика підкріплюється щорічним прийняттям Кабінетом Міністрів України відповідного розпорядження [9].

Логіку «програма-план (проєкт)» також підтверджує Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, затвердженому Указом Президента України від 12 березня 2012 року № 187/2012, останній розділ присвячено питанню впровадження національних проєктів та інвестицій.

У семантичному плані поняття «програма» є значно ширшим від поняття «проєкт», оскільки програма включає групу пов’язаних та взаємозалежних проєктів. Під проєктом слід розуміти обмежений часовими рамками процес, що має обмежене державне фінансування та здійснюється для реалізації унікальних цілей та завдань дер-



жавних цільових програм, зазвичай, щоб призвести до вигідних змін або створення доданої вартості у відповідній сфері. Надання ж проекту статусу національного має спиратися на певні чіткі критерії. Стратегічне значення для розвитку економіки або соціальної сфери, і пріоритетність для держави або її окремих регіонів в дискримінаційний спосіб урівнює державні цільові програми та національні проекти. Було б логічним статус національного надавати програмам в рамках, яких реалізуються відповідні інвестиційні проекти і використовуються кошти не тільки державного або місцевого бюджетів. Тобто, ці два критерії мають бути основою для надання статусу національного. На користь такого підходу свідчить постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями» від 26 листопада 2008 р. № 1027, оскільки ініціювання, підготовка та реалізація національних проектів здійснюються у відповідності до цієї постанови. Відповідно на такі програми мають поширюватися вимоги щодо здійснення державної експертизи, які застосовуються до інвестиційної програми (проекту), у випадках та порядку, встановлених Кабінетом Міністрів України. Таким чином, на фоні вже існуючої Доктрини інформаційної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 08.07.2009 № 514/2009, Основних засад розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки, ухвалених у вигляді Закону України від 9 січня 2007 року № 537-V, та цілої низки вищезгаданих концепцій, схвалених Кабінетом Міністрів України, є доцільним визначитись із стратегічним документом у цій сфері та взаємозв'язком існуючих документів.

Пропонується така ієрархічність документів: Концепція розвитку інформаційної сфери в Україні (Закон України), документи що її конкретизують за напрямками: Доктрина розвитку інформаційного суспільства (Указ Президента України), Доктрина інформаційної безпеки (Указ Президента України), Доктрина інтеграції до європейського інформаційного простору (Указ Президента України). Кабінет Міністрів України або Президенту України може запропонувати стратегії реалізації взаємодоповнюючих напрямів державної політики з подальшим їх віддзеркаленням у державних цільових програмах або національних програмах відповідно. Рівень планів та проектів може бути віднесений як до рівня Кабінету Міністрів України, так і окремого міністерства.

Також можна запропонувати певний набір показників (Табл. 1.) для фіксації змін в інформаційній сфері, що поєднують дуалістичний характер регуляторної діяльності (розвиток галузі та обмеження свобод).

Таблиця 1

Показники регуляторної діяльності держави в інформаційній сфері

Показник	Джерело
Свобода у світі	Freedom House
Свобода в мережі Інтернет	Freedom House
Індекс свободи преси	Репортери без кордонів
Е-врядування	База даних ООН
Підзвітність та свобода висловлювань	Світові індикатори врядування

Слід пам'ятати, що інформаційна сфера є доволі делікатною матерією, тому не слід забувати про провідну роль морально-етичних норм у здійсненні регулювання інформаційної сфери. Головний аргумент полягає в тому, що саме мораль визначає, ким є для людини інша людина, як слід вести себе щодо іншої людини. Отже, мораль виконує функцію регулювання відносин між людьми.

Звичайно існують й інші фактори суспільної саморегуляції. При цьому знову повертаємось до права, як більш чіткого, формалізованого і тому, як здається, більш ефективного механізму регулювання відносин, ніж мораль. Однак, мораль є більш

широким і дієвим способом саморегуляції, ніж право, яке має досить обмежену сферу застосування.

Говорячи мовою синергетики, мораль можна визначити як дивний аттрактор від якого залежить порядок і напрямок розвитку системи в цілому. Таким чином, мораль відіграє визначальну роль у державному регулюванні інформаційної сфери.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Однією з найважливіших особливостей виконання мораллю, своїх регуляторних функцій, є постійне існування домінуючих взірців поведінки, які охоплюють переважну більшість сфер людської діяльності. Система ж державного управління має підтримувати баланс суспільних цінностей, в моменти коли діяльність згідна з правом або йому суперечить сприяє загостренню відчуття справедливості та створює напругу в суспільстві. Жодним правом не можна сформувати довіру до влади та залучити громадян до управління державними справами.

Стрімкий розвиток глобальної інформаційної мережі Інтернет та збільшення доступу до цієї мережі громадян ще більше загострив проблематику морально-етичних регуляторів. Сучасні виклики ставлять на порядок денний узагальнення існуючих інструментів формування та реалізації державної політики, що містяться в законах України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”, “Про державні цільові програми”, а також проекти Закону України “Про державне стратегічне планування”. Потребує удосконалення система залучення громадян України, об’єднання громадян, юридичних осіб-резидентів України щодо ініціювання державної цільової програми або проекту; процедура громадського обговорення (не вказується в які строки повинні подаватися відповідні пропозиції та ступінь їх врахування); порядок оприлюднення інформації про державні програми та проекти на всіх стадіях їх розроблення та реалізації; відповідальність за негативні фінансові наслідки або припинення інвестиційних проектів.

До того ж, захист суспільної моралі не може здійснюватися виключно правовими засобами. Має бути досліджено роль неформальних інститутів, що впливають на стан відносин у цій сфері, та опрацьовано шляхи співпраці органів державної влади з громадянським суспільством, вплив якого є поки що незначним.

### *Література:*

1. Конституція України: Прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради. – 1996. – №30. – Ст. 141.
2. Баровська А.В. Оптимізація структури керівних документів державної політики(на прикладі інформаційної сфери) / А.В. Баровська. – К.: НІСД, 2011. – 46 с.
3. Романчиков В.І. Основи наукових досліджень. Навчальний посібник. / В.І. Романчиков. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – С. 136.
4. Яременко В.В., Сліпушко О.М. Новий тлумачний словник української мови у 3-х т. / В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. – К.:Аконіт, 2007. – Т.1. – 926 с.
5. Постанова Верховної Ради України «Про Воєнну доктрину» від 19 жовтня 1993 р. № 3529-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 43. – Ст. 409.
6. Указ Президента України «Про Воєнну доктрину» від 15 червня 2004 р. № 648/2004 Офіційний вісник України. – 2004. – № 30. – Т. 1. – Ст. 2005
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18 липня 2007 р. № 950 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 54. – Ст. 2180.
8. Євграфова Є. Доктрини та концепції у правовій системі України: форми і сфери застосування / Є. Євграфова // Право України. – 2010. – № 5. – С. 337-344.
9. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку завдань (проектів) Національної програми інформатизації на 2011 рік, їх державних замовників та обсягів фінансування» від 03.08.2011 № 740-р Офіційний вісник України від 12.08.2011 — 2011 р., № 59, стор. 200, стаття 2379

Юрій УЛЬЯНЧЕНКО

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТАНДАРТИЗАЦІЇ ТА СЕРТИФІКАЦІЇ ПРОДУКЦІЇ АГРАРНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

**Постановка проблеми.** Важливу роль у дослідженнях правових аспектів розвитку конкурентного середовища в аграрному секторі грають питання гарантування якості та безпечності продукції, організація діяльності та взаємовідносини суб'єктів аграрного сектора в цьому напрямі. В останні роки світова спільнота все більше приділяє уваги питанням екологічного захисту і в рамках цього, екологічній стандартизації та сертифікації. Під екологічною сертифікацією розуміють послідовну діяльність третьої сторони з використанням процедури екологічного аудиту, що забезпечує економічно доцільне та екологічно виважене управління природокористуванням з метою встановлення його відповідності соціо-еколого-економічним критеріям, потребам суспільства, законодавчо-нормативним документам України та міжнародних організацій. Запровадження екологічної сертифікації надає суспільству, підприємствам і галузям економіки значні економічні переваги, сприяє екологізації економіки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значний внесок у дослідження проблем розвитку державного регулювання гарантування якості та безпечності продукції присвячено роботи А. Беленіхіної, В. Галушка, Л. Євчук, І. Іртищевої, С. Кваши, А. Костусева, Т. Лозинської, Ю. Лузана, С. Майстра, О. Макеєвої, П. Макаренка, О. Маслака, М. Мельника, Ю. Михайлова та інших.

**Метою статті** є обґрунтування заходів державного регулювання з стандартизації та сертифікації продукції аграрного сектора економіки України.

**Виклад основного матеріалу.** Питання безпечного і якісного харчування стало актуальним у міжнародній торгівлі останні 10-15 років. Екологічна безпека і якість виробленої аграрної продукції в сучасних умовах є основними факторами внутрішньої та передусім зовнішньої її конкурентоспроможності. Для виробництва органічної продукції у світовому аграрному комплексі задіяні 31 млн га земель, біля 558 тис. ферм у 108 країнах світу. На першому місці знаходиться Австралія – приблизно 12,1 млн га, на другому – Китай із 3,5 млн га. У Європейській частині – Швейцарія. Створено Міжнародну федерацію органічного землеробства (IFOAM – International Federation of Organic Agriculture Movements), яка здійснює контроль формалізації умов діяльності та періодично переглядає їх на основі консультацій із членами цієї організації. До складу федерації входить 760 представників зі 100 країн світу (2 з України).

Державна політика країн, де фермери займаються органічним землеробством, спрямована на екологізацію аграрного сектора економіки: премії за невикористання хімічних засобів, державні субсидії для ведення органічного землеробства, а також на період переходу від традиційних технологій, мито на ввезення хімічних добрив, компенсація вартості сертифікації. Рівень цінних надбавок на таку продукцію становить від 10-25 % в порівнянні зі звичайними продуктами [3, с. 24]. У Франції органічним землеробством займається біля 3 % виробників. Перехідний період до органічного виробництва триває п'ять років, державою виділяється дотація в розмірі 200



**УЛЬЯНЧЕНКО**  
**Юрій**  
**Олександрович,**

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри економічної політики та менеджменту Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

**Анотація:** досліджено актуальні питання державного регулювання гарантування якості та безпечності продукції, організацію діяльності та взаємовідносини суб'єктів аграрного сектора в цьому напрямі. Розкрито проблеми регулювання у сфері якості й безпечності продукції, обґрунтовано основні напрями і важелі, запровадження яких сприятиме удосконаленню державного регулювання стандартизації та сертифікації продукції аграрного сектора економіки.

**Ключові слова:** аграрний сектор, державне регулювання, якість, безпека, сировина, продовольство.

УДК 351.82:631.1

євро/га землі. В країні створено спеціальний фонд підтримки органічного землеробства, бюджет якого становить майже 3 млрд євро щороку [7, с. 21].

Підтримка і впровадження екологічно чистих технологій є вигідним не тільки аграрних виробникам, а й державі, оскільки її поширення знімає проблему забруднення пестицидами, екології навколишнього середовища, дасть змогу зменшити ерозію ґрунту, створить умови для покращення життя населення, поліпшить здоров'я, пом'якшить економічну ситуацію в країні за рахунок збільшення обсягу експорту [3, с. 26]. У Німеччині дуже жорсткий контроль за виробництвом продукції у сільському господарстві саме з точки зору екології [10, с. 28], країна підтримує заборону використання антибіотиків при вирощуванні худоби в Україні [13, с. 7].

У той же час, не зважаючи на велику увагу світової спільноти та споживачів до органічної продукції, дослідження доводять, що в супереч загальній думці, фермери, які мають сертифікат на право виробництва органічної продукції, не отримують вищі доходи. Тому відсутність економічної зацікавленості може бути суттєвим бар'єром у переході до органічного землеробства у США. Встановлено, що 18 % фермерів органічного виробництва, які прийняли участь в опитуванні в США, також вирощують генетично модифіковані культури. Це свідчить про вільний вибір фермерами напряму діяльності, а також і те, що органічні та генно-модифіковані культури можуть співіснувати [14, с. 10].

Удосконалення правових аспектів гарантування якості та безпечності продукції є важливою задачею інституціональних змін. За словами Т.М. Лозинської, нинішню концепцію управління якістю та безпечністю продуктів харчування, принципом якої є реагування на порушення стандартів якості і яка не передбачає використання превентивних заходів щодо запобігання порушенню чинного законодавства, має бути видозмінено в напрямі опрацювання системного підходу до управління якістю та безпечністю продовольства. Методологічно цей підхід передбачає, що під управлінський вплив держави потрапляють не окремі частини (компоненти), а вся система якості як цілісний об'єкт, у зв'язку з чим зміни окремих елементів ведуть до певних якісних перетворень об'єкта загалом [9, с. 22].

Проблема правових аспектів гарантування якості продукції хвилює не лише суб'єктів вітчизняного аграрного ринку. Американська торгівельна палата звернулася до Верховної Ради України з проханням прийняти зміни до закону «Про безпечність та якість харчових продуктів». Серед недоліків, на які звертає увагу організація, містяться: наявність декількох органів державної влади, наділених схожими повноваженнями контролю в одній і тій же сфері, що призводить до невиправдано великої кількості перевірок; існування неефективних інструментів державного регулювання, що перешкоджають просуванню вітчизняної харчової продукції на зовнішні ринки, а також відсутність реальної відповідальності за порушення вимог законодавства [2]. Для довідки. Американська торгівельна палата в Україні є однією з самих активних і ефективних недержавних неприбуткових бізнес асоціацій, які здійснюють свою діяльність в Україні. Вона представляє інтереси іноземних інвесторів та допомагає входженню на ринок України нових інвесторів.

На недосконалість окремих аспектів правових інституцій вказують й інші зарубіжні експерти. Зокрема, Міжнародною фінансовою корпорацією (IFC) разом з рядом міністерств і відомств було розроблено рекомендації щодо реформування національної системи харчової безпеки в Україні. Основними складовими реформи передбачено: створення єдиного органу системи харчової безпеки, чітке розмежування повноважень між залученими державними органами; спрощення центрального реєстру виробників харчової продукції та запровадження ризик-орієнтованого підходу до здійснення перевірок; перехід від «контролю» до «забезпечення» безпечності харчової продукції та запровадження систем управління харчовою безпечністю на основі принципів НАССР [11, с. 62-63]. У країнах Європейського Союзу процес реалізації приватних ініціатив у забезпеченні якості супроводжувався перенесенням

відповідальності за безпеку продуктів харчування через створення приватних систем контролю якості. Роль держави полягає у здійсненні державного контролю над приватним контролем [4, с. 138].

Правове вирішення проблеми гарантування якості та безпечності продукції лежить і в площині гармонізації системи стандартизації аграрної продукції з нормами, що застосовуються в ЄС. Для досягнення цієї мети Європейський союз зобов'язався допомогти уряду України наданням 9 млн. євро на фінансування проекту по безпеці харчової продукції в рамках Програми всебічного інституційного розвитку України. Як планується, дана програма включатиме низку взаємопов'язаних заходів, у тому числі технічну підтримку і проекти Twinning (проекти інституціонального партнерства між органами державної влади України й країн-членів Європейського союзу), надання нового обладнання і пряму бюджетну підтримку [1]. Метою програми є реалізація стратегічних заходів, включаючи гармонізацію горизонтального і технічного законодавства, гармонізацію стандартів і модернізацію інститутів забезпечення якості. Реформи повинні сприяти підвищенню рівня безпечності продукції, створенню сприятливого середовища для підприємств та інноваційної діяльності, а також інтеграції економіки України в європейську та світову економіку [6]. Причому, за ствердженням експертів, процес змін і удосконалень законодавчої бази повинен бути безперервним і постійним [5].

За даними Міністерства аграрної політики та продовольства України, до кінця 2012 року Україна на 90 % гармонізувала своє законодавство в аграрній сфері з вимогами ЄС [12, с. 8]. У той же час наше категоричне переконання полягає у тому, що для підвищення попиту на українську продукцію важливо досягти відповідності її якості прийнятим стандартам. Немалозначну роль грає і забезпечення якості продукції, що пропонується на внутрішньому ринку, в чому правові аспекти мають виконувати функцію гаранта.

Гарантування якості та безпечності продукції забезпечується, у першу чергу, змістом стандартів. За словами М. Портера, регулююча діяльність уряду може сприяти досягненню конкурентних переваг шляхом стимулювання і удосконалення внутрішнього попиту. Жорсткі стандарти на продукт, його безпеку і вплив на оточуюче середовище створюють тиск на підприємства, змушують їх підвищувати якість, удосконалювати технологію і надавати продукту властивості, що відповідають попиту споживачів і соціальним потребам. Полегшення вимог стандартів, яким би привабливим воно не було, чинить негативний вплив [18, с. 245].

В останній час в українському законодавстві було спрощено ряд вимог до процесу забезпечення якості продукції, що отримало негативні відгуки фахівців. Відповідними Постановами Кабінету Міністрів України було спрощено процедуру сертифікації зерна і внесені відповідні поправки до «Порядку видачі сертифіката відповідності послуг із зберігання зерна та продуктів його переробки». Суб'єкти зернового ринку неодноразово наголошували на зайвих складнощах отримання сертифікату якості зерна, що негативно позначається і на зменшенні доходів сільгоспвиробників [15]. У той же час голова Державної інспекції сільського господарства України М. Вашешніков вказує, що скасування окремих дозвільних документів значно погіршить імідж України на міжнародних ринках, призведе до надходження на вітчизняний ринок неякісної і небезпечної сільськогосподарської продукції, негативно вплине на здоров'я нації [16].

Результати дослідження процесів, що проходили під час експорту продукції, дає підстави погодитися з останнім експертом. Так, наприкінці 2012 року Польща відхилила вантаж ріпаку з України через зараження його кліщами [17, с. 8]. За словами завідуючого відділу внутрішнього карантину, державного інспектора карантину рослин Головної державної інспекції карантину рослин України В. Чайковського, у 2012 році при експорті зерна українська сторона отримала претензії до фітосанітарного стану зернових вантажів від В'єтнаму, Росії та Білорусії. Претензії зі сторони

В'єтнам у стосувалися підвищеного вмісту у зерні живого довгоносика, з боку Росії та Білорусії мова йшла про перевищення допустимого вмісту в зерні амброзії. За даними державної інспекції карантину рослин, площа заражених амброзією земель сільськогосподарського призначення в Україні складає близько 3,5-4 млн. га, що є серйозною загрозою як для внутрішнього ринку, так і для експорту зерна. У багатьох країнах існує практика, коли в разі неодноразового повторення випадків виявлення зараженості амброзією зерна, що поставляється на експорт, накладається вето на імпорт продукції з такої країни [8].

Все це ще раз підкреслює, що задача правових інститутів у розвитку конкурентного середовища в аграрному секторі полягає не тільки в розробці та удосконаленні відповідного законодавства, а й забезпеченні його виконання.

У випадку, коли регулятивні норми за своїми вимогами перевищують майбутні міжнародні стандарти, національні підприємства отримують стартові переваги при розробці продуктів і послуг, які завжди будуть користуватися попитом. Проте жорсткі стандарти необхідно поєднувати зі швидким і цілеспрямованим законодавчим регулюванням, яке не буде забирати ресурси, призводячи до зайвих затримок [18, с. 245].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок** у даному напрямі. Удосконалення державного регулювання з питань якості та безпечності продукції призведе до:

- значного зниження або усунення витрат пов'язаних з невідповідністю якості та безпечності аграрної продукції і виробничих процесів встановленим вимогам стандартів і регламентів;
- прозорості технологічних процесів та контролю споживання ресурсів, підвищення продуктивності, оптимізації споживання ресурсів і, як наслідок, зниження собівартості;
- можливості прийняття оперативних та оптимальних рішень, щодо виробництва і бізнесу в цілому, на основі об'єктивних даних, доступних в реальному часі;
- можливості статистичного аналізу накопичених даних, з метою постійного поліпшення якості продукції в процесі її виробництва;
- зниження впливу людського фактору на облік та підвищення достовірності даних;
- надійного забезпечення безпечності та якості продукції;
- підвищення рівня довіри споживачів і ділових партнерів до продукції аграрного сектора економіки України.

#### **Література:**

1. Аграрный сектор Украины использует менее половины заложенного в него экономического потенциала – ЕС [Электронный ресурс] / АПК-Информ. 2011.08.08. – Режим доступа : <http://www.apk-inform.com/ru/exclusive/opinion/110807#.UMOXQHeDrIU>
2. Американская торговая палата просит парламент Украины принять изменения в закон о безопасности пищевых продуктов [Электронный ресурс] / Интерфакс-Украина. – 2012.11.01. – Режим доступа : <http://www.apk-inform.com/ru/news/1010507#.UMONeDrIU>
3. Беленіхіна А. До питання екологічно безпечної продукції / Анна Беленіхіна, Віктор Костромітін // Агробізнес сьогодні. – 2012. – № 23. – С. 24–26.
4. Галушко В. П. Зарубіжні системи забезпечення якості молока у виробничому ланцюзі та можливості їх застосування в Україні / В. П. Галушко, І. М. Суха // Економіка АПК. – 2011. – № 3. – С. 137–142.
5. Государству не выгодно, чтобы цены на сахар падали – Николай Ярчук [Электронный ресурс] / АПК-Информ. – 2012.10.06. – Режим доступа : <http://www.apk-inform.com/ru/exclusive/opinion/1009582#.UMOOineDrIU>

6. ЕС выделил Украине грант на 12 млн евро для преодоления барьеров в торговле [Электронный ресурс] / УНИАН. – 2010.12.30. – Режим доступа : <http://www.apk-inform.com/ru/news/102557#.UMOgmneDrIU>
7. Заворотна М. Анрі Барнабо: «Дотації – це гарантія, що держава не залишить фермера наодинці зі своїми проблемами» / М. Заворотна, М. Пуговиця // Пропозиція. – 2012. – № 4. – С. 20–23.
8. Карантинная служба Украины готова решать существующие проблемы совместно с участниками рынка – Вадим Чайковский [Электронный ресурс] / АПК-Информ. – 2012.09.29. – Режим доступа : <http://www.apk-inform.com/ru/exclusive/opinion/1009317#.UMOO5neDrIU>
9. Лозинська Т. М. Державне управління розвитком продовольчого ринку України в умовах глобалізації економіки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. наук з держ. управл. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Т. М. Лозинська. – Донецьк, 2008. – 36 с.
10. Мазур Є. Українські аграрії мають самі створювати собі погоду / Євгенія Мазур // Агробізнес сьогодні. – 2012. – № 11. – С. 28–29.
11. Михайлов Ю. Реформа системи безпеки продуктів харчування чи випорожнення наших гаманців? / Юрій Михайлов // Пропозиція. – 2011. – № 6. – С. 62–64.
12. На 90% Україна ... // Агробізнес сьогодні. – 2012. – № 24. – С. 8.
13. Німеччина підтримує ... // Агробізнес сьогодні. – 2012. – № 3. – С. 7.
14. Новини біотехнологій з усього світу // Пропозиція. – 2011. – № 10. – С. 10.
15. Отмена сертификации зерна в Украине: а нужно ли?.. [Электронный ресурс] / АПК-Информ. – 2012.05.20. – Режим доступа : <http://www.apk-inform.com/ru/exclusive/topic/1004655#.UMOTaneDrIU>
16. Отмена сертификации зерна ухудшит имидж Украины на международных рынках и повлияет на здоровье граждан – глава Госсельхозинспекции [Электронный ресурс] / АПК-Информ. – 2012.06.18. – Режим доступа : <http://www.apk-inform.com/ru/news/1005565#.UMOSXneDrIU>
17. Польща відхилила ... // Агробізнес сьогодні. – 2012. – № 22. – С. 6.
18. Портер М. Конкуренция / Майкл Е. Портер ; [пер. с англ. О. Л. Пилявского]. – М. : Вильямс, 2005. – 608 с.

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У ПРОЦЕСІ ПОДОЛАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ ТА БІЗНЕСУ



### КОВАЛЕНКО

**Олександр  
Олександрович,**

аспірант кафедри економічної теорії та фінансів Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Харків.

**Анотація:** у статті висвітлено проблеми побудови механізму державного управління, спрямованого на подолання конфлікту інтересів держави і бізнесу та його інституціональне забезпечення з метою утворення нової якості в системі відносин «держава–бізнес–суспільство».

**Ключові слова:** підприємництво, інституціональне оточення, сталий розвиток, соціальна відповідальність бізнесу, механізми подолання конфлікту інтересів.

УДК 311:36

**Постановка проблеми.** Сучасний етап розвитку науки державного управління окремої країни поряд з внутрішніми тенденціями самої країни опосередкований впливом глобальних тенденцій сучасності, які формують контекст розвитку.

На тлі кризи 2008 року, що має глобальний характер, актуалізуються проблеми взаємодії бізнесу і держави в процесі вироблення нового стилю відносин, що дозволяє суттєво підвищувати рівень і якість життя громадян.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Суттєвою ознакою нового стилю є відносини корпоративної соціальної відповідальності (КСВ). Українські автори лише розпочинають вивчати ці відносини. В науковій та аналітичній літературі з'явилася низка актуальних публікацій, які обґрунтовують важливість та доцільність розвитку КСВ-стратегії у вітчизняному бізнес-середовищі. Насамперед слід назвати праці А.Гальчинського, Р.Колишка, О.Лазоренко, Т.Самофалової, М.Саприкіної, Н.Супрун, І.Хісамова, де проаналізовано основи підходів та практичні механізми реалізації даного інституту у світовій та вітчизняній практиці. Проте поза межами наукових досліджень залишаються важливі аспекти теоретичного характеру, що розглядають взаємодію бізнесу з державою в контексті подолання конфлікту інтересів бізнесу і держави і пов'язаний з цим концепт КСВ. Існує об'єктивна необхідність у дослідженні умов інституціоналізації соціальної відповідальності бізнесу у вітчизняному бізнес-середовищі та в системі державного управління.

**Метою статті** є виокремлення глобальних та локальних чинників, що впливають на формування інституціонального простору відносин держави і підприємницького середовища, забезпечуючи умови формування філософії соціально-відповідального бізнесу заходами державного управління.

**Вклад основного матеріалу.** частина Загострення протиріч в системі «держава–бізнес» в Україні пов'язане з тим, що підприємництво і його інституціональне оточення не пройшли у своєму історичному розвитку необхідних етапів еволюційним шляхом, який західний світ здійснив за більш, ніж 350 років. Ці етапи разом із розвитком та визріванням бізнесу у західному світі привели до усвідомлення важливості та необхідності формування стратегії корпоративної соціальної відповідальності. Український бізнес дуже молодий і лише виходить із періоду первісного нагромадження капіталу з усіма проблемами цього періоду і потребує суспільного нагляд та виховання [15].

Термін "сталий розвиток" означає збалансований, самодостатній розвиток, що покращує якість життя і підтримує ефективне відтворення навколишнього середовища. На всесвітньому саміті "Планета Земля" в Ріо-де-Жанейро в 1992 році концепція сталого розвитку була проголошена стратегією виживання цивілізації у XXI столітті.

Спіраючись на визначення Комісії ООН Г. Дейлі трактує сталий розвиток як гармонійний, збалансований, безконфліктний прогрес всієї цивілізації, в ході якого одночасно оптимально вирішується комплекс питань щодо збереження довкілля, ліквідації бідності та



дискримінації як кожної окремо взятої людини, так і цілих народів чи груп населення. Як базові для побудови такої стратегії було названо концепції корпоративного громадянства, екологічної ефективності та корпоративної соціальної відповідальності [2].

Поява парадигми сталого розвитку стала відповіддю на виклики глобалізації та альтернативою концепції економічного зростання, що ґрунтується на моделі максимізації прибутку і не бере до уваги такі складові суспільного розвитку як соціальний захист, якість продуктів та збереження навколишнього середовища. Поняття "сталий розвиток" вперше оприлюднено 1987 р. у звіті Міжнародної комісії ООН з навколишнього середовища і розвитку «Наше спільне майбутнє», де поняття визначається як розвиток суспільства, що дозволяє задовольняти потреби сьогодення, не ставлячи під загрозу можливості майбутніх поколінь також задовольняти власні потреби [8].

За визначенням А. Керола теоретичним ядром концепції сталого розвитку є саме корпоративна соціальна відповідальність [17].

Важливий етап у розвитку наукових досліджень КСВ у вітчизняній науці розпочався із приєднанням України у 2006 р. до Глобального договору ООН, який є базовим глобальним проектом підтримки стратегії сталого розвитку та соціальної відповідальності бізнесу і стосується добровільного дотримання:

1. універсальних принципів у сфері прав людини;
2. стандартів праці;
3. захисту довкілля;
4. боротьбі з корупцією.

Членство у Глобальному договорі та дотримання його принципів актуалізувало необхідність формування національної стратегії побудови моделі соціально відповідального партнерства, що у свою чергу викликало активізацію громадських ініціатив, та виявилось у створенні всеукраїнського громадського руху "Форум соціально відповідального бізнесу України (2005 р.). Як зазначається у Звіті Форуму, його метою є виведення соціально відповідального підприємництва на рівень нових вимог сучасного етапу розвитку України й забезпечення стійкого, ефективного діалогу між бізнесом, владою і суспільством [11].

Основними цілями глобальної соціальної політики у XXI ст. визнано:

- зменшення зuboжіння та голоду, передовсім зменшення кількості людей, які мають прибуток менше одного долара в день;
- здобуття загальної початкової освіти;
- стимулювання гендерної рівності;
- поліпшення здоров'я породіль;
- боротьба з ВІЛ/СНІД, малярією та іншими хворобами;
- забезпечення стабільності середовища, зокрема збільшення доступу людей до безпечної питної води, зменшення кількості тих, хто мешкає у нетрях;
- розвиток глобального партнерства заради розвитку, зокрема боротьба з бідністю на національному та міжнародному рівнях, розробка стратегій забезпечення молоді країн, що розвиваються, продуктивною працею тощо.

У сучасних суспільних науках по-різному пояснюють і визначають соціальні проблеми, їх суть і особливості.

Це зокрема:

- умови в суспільстві (наприклад, бідність та інституціоналізований расизм), що спричиняють матеріальні та душевні страждання певної частини населення;
- соціокультурне явище, що перешкоджає значній частині членів суспільства розвивати та використовувати власний потенціал;
- відмінності між тим, що проголошує держава, як те, що вона має захищати (рівні можливості, справедливість тощо), й реальними умовами, в яких живе багато громадян країни:

– погіршення середовища, де живуть люди, через забруднення та нерівноцінне використання природних ресурсів [6].

Вирішення комплексу таких проблем було закладено також в основу парадигми сталого розвитку і є основою для формування концепції корпоративної соціальної відповідальності бізнесу як об'єкту державного управління.

Для визначення і уточнення сфер, що підлягають державному регулюванню слід означити коло актуальних проблем, що впливають на відносини суб'єктів підприємницького середовища і органів державного управління.

Гіпотеза дослідження відносин влади і бізнесу в межах концепції сталого розвитку полягає в тому, що характер відносин між державою і бізнесом формує і визначає рівень соціальної відповідальності бізнесу перед суспільством.

Характерною ознакою сучасності є економічна криза, що розпочалась наприкінці 2008 р. Набуття такою кризою глобальних масштабів пов'язано з реаліями мережевої економіки. На сучасному етапі розвитку такі кризи набувають глобальних масштабів внаслідок реалій сучасної «мережевої» економіки, при цьому загострюючи конкретні-історичні проблеми кожної з країн, що потерпає від кризи [10].

Це пов'язано не лише із внутрішніми протиріччями, що назріли всередині способу виробництва в певному технологічному укладі, але і напряму опосередковано проблемами визначення (обмеження чи розширення) сфери державного регулювання процесів суспільного відтворення.

Кризи довгих хвиль 1929-1933 рр. та 1971-1975 рр., виражали становлення четвертого та п'ятого технологічних укладів. На час настання сучасної кризи 2008 р. розвинені країни перейшли до шостого технологічного укладу, що дає підстави стверджувати зв'язок такої кризи з проблемами становлення інформаційного технологічного способу виробництва. В основі сучасної кризи лежать суперечності між працею і капіталом, а також зміна продуктивних сил, що знаходять свій прояв у цілому ряді взаємопов'язаних явищ і мають безпосереднє відношення до процесів державного управління процесами суспільного відтворення [16].

Таким чином, визначення умов формування соціальної відповідальності бізнесу як складової концепції сталого розвитку засобами державного управління опосередковано впливом глобальних тенденцій, що впливають на прогрес тієї чи іншої країни.

У світовій економіці формуються такого роду об'єктивні взаємозалежності національних виробництв, при яких вони втрачають свою національну окремішність і перетворюються на інтегральні частини єдиного структурно цілісного міжнародного економічного організму, в якому глобалізація економічної конкуренції створює механізм передачі один одному циклічних імпульсів та різного роду потрясінь (грошово-кредитних, фінансових, збутових), що виникають у різних країнах і ведуть до інтернаціоналізації відтворювального циклу [1]. А. Маслов зазначає, що внаслідок відкритості інформаційного простору та економік, їх інтегрованості у глобальне середовище між країнами відбувається обмін скоріше дестабілізуючими факторами та негативним досвідом, ніж стабілізуючими або позитивними, що є рисою конкурентного середовища, в якому перебуває сучасний світ, коли невміння людства виступати в ролі єдиного планетарного суб'єкта стають однією з найзагрозливіших реалій сучасності [7]. Як наслідок, має місце проблема падіння довіри й ступеня соціалізації як між окремими громадянами, так і між організаціями, державами в цілому. Саме відчуження, що супроводжує розвиток, загострює протиріччя як в глобальній економічній системі, так і в національних системах, створюючи об'єктивні умови передачі негативних факторів розвитку. Є розуміння того, що конкуренція повинна отримати нову якість як на глобальному рівні, так і в національному масштабі.

Підвищення інтенсивності обміну інформацією, фінансовими потоками, відкритість економік лише підсилює тенденції відчуження. Наявний конфлікт між відчуженням і відкритістю загострюється і потребує якнайшвидшого розв'язання. Окрім того, системна нестача індустриальних, фінансових та інших ресурсів для більшо-

сті периферійних країн є проблемою разом з посиленням стратифікації в соціальній сфері та техніко-технологічною диференціацією [7]. Місце України – у складі технологічно пасивних країн. Разом із тим, постіндустріальне суспільство не може у повній мірі виконувати функції також індустріального і аграрного. І в цьому сенсі Україні належить майбутнє, оскільки саме вона може запропонувати світовому ринкові екологічно чисті продукти у великій кількості. Проте слід звертати увагу на ряд пов'язаних з цим обставин. Земля як специфічний вид капіталу в сільському господарстві і особливості її використання зумовлюють два наслідки:

- її використання набуває характеру природного процесу, що не залежить від людини, підпорядкованого біологічним закономірностям;
- оскільки біологічні процеси, що створюють землеробський продукт, відбуваються саме на землі, саме її використання спричиняє регулюючий вплив на відтворення в його економічному розумінні [13].

Нові умови функціонування АПК визначаються членством України у Світовій організації торгівлі з 2008 р. На сталий розвиток аграрного сектора економіки була спрямована і аграрна реформа, головним завданням якої є перетворення сільського господарства у високоінтенсивну, індустріалізовану і високорентабельну галузь виробництва, здатну виробляти достатню кількість продукції для забезпечення потреб населення у продуктах харчування, промисловості – у сировині, а економіки в експортних товарах. Проте дослідження свідчать, що аграрна реформа призвела до збитковості сільського господарства, його руйнації, зубожіння селянства, відмирання сільських територій [4]. Очевидним став той факт, що без поступальної орієнтації аграрної реформи на реалізацію соціально-економічних інтересів селянства така реформа неможлива. І тут мова йде не про протиставлення інтересів держави і селянина, а виключно про те, що державні інтереси в аграрному секторі економіки влада зможе реалізувати лише через реалізацію інтересів селянина [11]. Напрямок перетворення аграрного сектору на вискоефективний, конкурентоспроможний на внутрішньому і зовнішньому ринках сектор економіки держави передбачено Державною цільовою програмою розвитку українського села на період до 2015 р. [9].

Сільський розвиток і розвиток аграрної сфери є невід'ємними з точки зору соціальної відповідальності бізнесу. Викладене вище дозволяє дійти висновків, що для України важливим фактором розвитку є формування соціальної відповідальності бізнесу щодо використання земельних ресурсів і розвитку сільських громад, що може бути виділено в окрему тему наукових досліджень.

На сучасному етапі має місце економіка найновітнішого часу як нова парадигма «інформаційного суспільства», основними джерелами продуктивності якого є генерування, передача і обробка інформації [10]. Значення інформації на сьогодні зросло вже тому, що вона суттєво прискорює транзакції в господарській практиці, сприяє скорішому накопиченню нових знань в системі і тим самим продукує необхідність створення нових наукових умов просування господарської діяльності.

Інформаційне суспільство - соціологічна і футурологічна концепція, що вважає головним фактором суспільного розвитку виробництво і використання науково-технічної й іншої інформації [12].

Трансформується сучасний світ, а разом з ним трансформується й роль людини в ньому. Становлення нового суспільства таким чином є результатом повільної еволюції, в ході якої технологічний і господарський прогрес втілюється не стільки в нарощуванні обсягу вироблених благ, скільки у зміні відношення людини до самої себе та свого місця в оточуючому світі [5].

Тож відбувається принципова трансформація підходів у відносинах між приватним сектором та владними структурами. Акцент припадає на активне широке залучення громадськості у політичні процеси та реальну взаємодію. Тобто йдеться про партнерство, «взаємне управління» та взаємну відповідальність у контексті розробки зваженої публічної політики [3].

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Сучасний характер відносин держави і бізнесу визначається впливом як глобальних умов, так і конкретно-історичних особливостей кожної країни. Серед глобальних чинників слід визначити тенденцію відчуження людських спільнот і пов'язану з нею тенденцію розповсюдження в процесі глобалізації негативних факторів і тенденцій розвитку. З іншого боку, особливістю України, що визначає її історичну роль у глобальному світі на початку XXI століття є її земельний ресурс та можливість забезпечення світової спільноти продовольством.

На тлі погіршення екологічної ситуації концепція сталого розвитку, що виникла наприкінці минулого століття, відображає прагнення глобального світу до спільного подолання актуальних проблем сучасності. Відтворення якості життя громадян на щоразу більш високому рівні пов'язано з концепцією корпоративної соціальної відповідальності, що є складовою концепції сталого розвитку. Нагальною необхідністю і завданням державного управління є побудова механізмів подолання конфлікту інтересів держави і бізнесу та їх інституціональне забезпечення, що утворює нову якість відносин як між державою та бізнесом, так і в системі суспільних відносин в цілому в системі «державо-суспільство-бізнес» і сприяє формуванню соціально-відповідального бізнесу.

Механізми подолання конфлікту приватних і суспільних, державних і глобальних інтересів, а також механізми подолання протиріч відчуження і відкритості на тлі зростання суперечностей інформаційної економіки виглядають такими, що складають об'єкт досліджень науки державного управління у сфері формування нової якості відносин між державою та бізнесом.

#### **Література:**

1. Гальчинський А.С. Суперечності реформ: у контексті цивілізаційного процесу / А.С. Гальчинський. – К.: Українські пропілеї, 2001. – С. 273.
2. Дейлі Г. Поза зростанням. Економічна теорія сталого розвитку / Г.Дейлі / - К.: Интелопера, 2002. – 298 с.
3. Ібрагімова І. Управління в постмодерні: відкритість та взаємодія // Вісник УАДУ. – № 4.– 2000. – с. 41-47.
4. Іванух Р.А. Аграрна економіка і ринок / Р.А. Іванух, С.Л. Дусановський, Є.М. Білан. – Тернопіль : Збруч, 2003. – 305.
5. Иноземцев В.Л. Расколота цивилизация: Наличествующие предпосылки и возможные последствия постэкономической революции. – М.: Academia-Наука, 1999. – С. 25.
6. Лук'янова Н. Загальноглобалізаційні проблеми людства і формування особистості в умовах сучасної України / Н. Лук'янова // Персонал . – 2010. – № 1. – С. 43.
7. Маслов А.О. Сучасна економічна криза в Україні і світі у контексті інформаційної економічної теорії / А.О. Маслов // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – С. 31-40.
8. Наше общее будущее: Доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР) / Под ред. и с послесл. С.А. Евтеева и Р.А. Перелета. – М.: Прогресс, 1989. – 376 с.
9. Постанова Кабінету міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 р.» від 19 вересня 2007 р. № 1158. – Режим доступу : [//www. Minagro.gov.ua/files/00003800/Dergavna cil'ova programa.doc](http://www.Minagro.gov.ua/files/00003800/Dergavna_cil'ova_programa.doc)
10. Самофалова Т.О. Історичний контекст, зовнішні впливи і зовнішні ефекти у формуванні інформаційної економіки / Т.О. Самофалова // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – Вип. 1 (32). С. 85-90.
11. Соціальна відповідальність бізнесу: принципи системної дії / Звіт Форуму соціально відповідального бізнесу України. - К., 2006. - с. 4

12. Соціальний вплив кібернетики. – Режим доступу : <http://www.kozak.by.ru/kiber.htm>
13. Статівка Н.В. Продуктивність аграрного сектора економіки України: важелі державного впливу : [монографія]/ Н.В. Статівка. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2010. – 324 с.
14. Сучасна аграрна політика України: проблеми становлення / за ред. Акад. УААН П.Т. Саблука та В.В. Юрчишина. – К.: ІАЕ, 1996. – 664 с.
15. Хисамов И. Момент истины для КСО // Корпоративная социальная ответственность. Экспертная оценка к практика в Украине: Сб. статей и рекомен. - К.: ТЗФ ОЛБИ, 2008. - С. 6.
16. Чухно А. Сучасна фінансово-економічна криза: природа, шляхи і методи її подолання / А. Чухно // Економіка України. – 2010. – № 1. – С. 4 – 18.
17. Carroll A.B. Corporate social responsibility: Evolution of definitional construct. Business and Society, 1999, № 38 (3), pp. 268-295.

## ГЕНЕТИЧНО МОДИФІКОВАНІ ОРГАНІЗМИ В СИСТЕМІ ПРОДОВОЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ



### МАЛИШ

**Наталія Андріївна,**  
доктор наук з державно-  
го управління, доцент,  
професор кафедри  
економічної політики  
Національної Академії  
державного управління  
при Президентіві Украї-  
ни, м. Київ.

**Анотація:** у статті  
досліджено базові  
принципи формування  
системи продовольчої  
безпеки в Україні. Проан-  
алізовано стан продо-  
вольчої безпеки України,  
зокрема механізми  
запобігання поширенню  
генетично модифікова-  
них організмів.

**Ключові слова:**  
державна екологічна  
політика, механізм  
управління приро-  
докористуванням,  
продовольча безпека,  
генетично модифікова-  
ний організм.

УДК 354.35:502.34

**Постановка проблеми.** Стратегічною метою продовольчої безпеки держави є забезпечення населення країни безпечною і якісною сільськогосподарською продукцією, сировиною і продовольством. Гарантією її досягнення є стабільність внутрішнього виробництва, наявність необхідних запасів ресурсів та продовольства, їх надійні експортно-імпорتنі поставки. Проблема продовольчої безпеки в Україні є гострою і пов'язана із кризовим станом економіки, обмеженістю матеріальних, фінансових та людських ресурсів.

Україна потребує стратегії розвитку агропромислового комплексу з урахуванням ефективного використання його потенціалу, зменшення імпортованої продукції та посилення експортної орієнтації.

Одним з проблемних питань у формуванні механізмів розвитку екологічно безпечного довкілля є поширення генетично модифікованих організмів (ГМО). Наприкінці 1980-х американською фірмою Monsanto було розроблено перші трансгенні продукти. Через 10 років у США у продажі з'явилися перші генетично модифіковані помідори.

У світі вирощуються генетично модифіковані сорти, переважно чотирьох видів сільськогосподарських культур: соя, кукурудза, бавовна та ріпак. Дослідження проводяться у напрямку визначення стійкості до шкідників та гербіцидів. У 2009 році в 25 країнах вирощували дані культури на більше, ніж 134 млн га, що відповідає 9% придатної орної землі у світі [1, с. 44–47].

У 2011 році, за даними ISAAA (Міжнародної служби оцінки застосування агробіотехнологічних технологій) і Грінпіс, площа генетично модифікованих сільськогосподарських культур становила 160 млн га у 29 країнах. Серед найбільших виробників США, Канада, Аргентина, Бразилія та Китай, на які припадає 80% усіх світових посадок ГМО.

Незалежні дослідження доводять, що генетично модифіковані організми призводять до онкологічних захворювань, безпліддя, алергії, токсикозів, ожиріння, смертності і захворюваності новонароджених, генетичних каліцтв, зменшенню чисельності та зникненню багатьох видів тварин та рослин, руйнації біосфери.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Чимало вітчизняних науковців переймалися пошуком шляхів виведення аграрного сектора економіки з кризового стану. Серед численних наукових розробок подібного спрямування можна виокремити праці таких учених, як В.Бакуменка, Б. Баласинович, О.Лебединської, Е.Лібанової, М.Латиніна, Т.Лозинської, П.Саблука, Ю. Ярошевської.

Правовий механізм державного управління щодо поводження з генетично модифікованими організмами в Україні є недосконалим. Постанова Кабінету Міністрів Постанова КМУ “Тимчасові критерії безпеки поводження з генетично модифікованими організмами та провадження генетично-інженерної діяльності у замкненій системі” від 16.10.2008 року [2] була прийнята 1 серпня та набула чинності 1.12.2007 р. Вона стосувалась заборони виробництва, ввезення та реалізації харчових модифікованих продуктів, що призначені для дитячого харчування. Усі інші продукти потребували маркування із

зазначенням якісного складу та допускалось їхнє ввезення в Україну та реалізація, якщо вміст генетично модифікованих продуктів не перевищував 0,9 відсотки. Закон України “Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортування та використанні ГМО” [3] був прийнятий за основу у грудні 2008 року та удосконалений впродовж наступних шести місяців 2009 року.

У Постанові КМУ “Тимчасові критерії безпеки поводження з генетично модифікованими організмами та провадження генетично-інженерної діяльності у замкненій системі” сформульовано чотири рівні ризику за величиною потенційно негативного впливу ГМО (рис. 1).



Рис. 1. Рівні ризику за вмістом ГМО (За матеріалами [2])

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми. Подальшого методологічного забезпечення потребують механізми реалізації комплексу заходів політико-правового, соціально-економічного, екологічного, інформаційно-комунікаційного та організаційного характеру, що спрямовані на формування продовольчої безпеки держави.

**Метою статті** – визначити базові принципи формування системи продовольчої безпеки в Україні. Проаналізувати стан продовольчої безпеки України, зокрема щодо запобігання поширенню генетично модифікованих організмів.

**Виклад основного матеріалу.** Застосування біотехнологічних методів у сільському господарстві, аграрній промисловості і продовольстві створили нові можливості для виробництва більш якісних продуктів харчування, кормів і відновлюваної сировини та енергетичних культур для задоволення постійно зростаючих потреб населення у світі. Але думки експертів щодо переваг та ризиків генної інженерії різняться, перш за все через непередбачені наслідки та ризики для людей і навколишнього середовища.

Початок розвитку фундаментальних наукових пов’язаних з другою половиною ХХ ст., коли виник новий напрям у науці – біотехнологія, який дозволив створювати та змінювати екологічні системи.

У Конвенції про охорону біологічного різноманіття, яка прийнята на Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро 5 червня 1992 року, біотехнологія визначена як “будь-який вид технології, пов’язаний із використанням біологічних систем, живих організмів або їхніх похідних для виготовлення або зміни продуктів або процесів з метою їх конкретного вживання”.

У законі України “Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів” [3] ці обидва поняття об’єднані і визначені як: “генетично модифікований організм, живий змінений організм (ГМО) – будь-який організм, у якому генетичний матеріал був змінений за допомогою штучних прийомів переносу генів, які не відбуваються в природних умовах”.

Сільськогосподарські культури стали першими генетично модифікованими рослинами, які були дозволені для масового поширення та використання. Сьогодні вже створено ГМ дерева, понад 20 видів генетично модифікованої риби, а також декілька порід ГМ свійських тварин.

Нинішнє покоління ГМ рослин охоплює генетично модифіковані рослини, які можуть виробляти цінні фармацевтичні матеріали. Технологія вирощування лікарських препаратів у тілі рослин називається біофармінгом. Фахівці з біотехнології стверджують, що вирощування вакцини від гепатиту Б на полях знизить її вартість з 50 центів до одного centa за дозу.

Найвагомішим аргументом прихильників поширення ГМО є зростання чисельності населення Землі та збільшення потреби в продовольстві. Згідно з прогнозом Відділу ООН з питань народонаселення “Перспективи світового народонаселення, 2008”, до 2050 року населення Землі збільшиться на 2,3 млрд чоловік – з 6,8 млрд сьогодні до 9,1 млрд чоловік у 2050 році. Унаслідок цього до 2050 року, згідно з прогнозом Продовольчої і сільськогосподарської організації Об’єднаних Націй (ФАО), для того, щоб прогодувати населення планети, необхідно збільшити виробництво продовольства у світі на 70% [4].

У доповіді ФАО форуму “Як прогодувати світ у 2050 році”, який відбувся 12-13 жовтня 2009 року в Римі і зібрав 300 провідних експертів, вказано, що збільшення виробництва продовольства потребуватиме різкого зростання інвестицій у розвиток сільського господарства, які повинні бути направлені на дослідження, розробку та впровадження нових технологій, а також методів ведення фермерського господарства та отримання нових сортів сільськогосподарських культур. Попит на продовольство, відповідно зростатиме й надалі внаслідок збільшення чисельності населення та зростання його доходів. Попит на зерно сягне близько 3 млрд т у 2050 році. Виробництво м’яса зросте на 200 млн т та досягне 470 млн т у 2050 році [4]. За оцінками ФАО, виробництво біопалива також може сприяти збільшенню попиту на сільськогосподарську продукцію.

Порівняльний аналіз частоти захворювань, пов’язаних з якістю продуктів харчування, який був проведений в США і Скандинавських країнах, показав, що за декілька останніх років частота харчових захворювань у США у 3-5 разів була вищою, ніж у країнах Скандинавії. Єдиною суттєвою відмінністю в харчуванні було активне споживання ГМ продуктів населенням США та їх практична відсутність у раціоні населення скандинавських країн.

Іншими негативними ознаками є: накопичення гербіцидів у стійких до них сортах ГМ рослин; негативна дія на здоров’я людини генів стійкості до антибіотиків; віддалений канцерогенний та мутагенний ефекти; можливий непередбачений вплив ГМО на здоров’я людини.

Мають місце екологічні ризики. Б. Баласинович, Ю. Ярошевська наголошують, що відбувається негативний вплив на біорізноманітність через ураження токсичними трансгенними білками нецільових комах і ґрунтової мікрофлори підвищеними дозами пестицидів та порушення трофічних ланцюгів [1].

М. Соколов, А. Марченко зазначають, що неконтрольоване горизонтальне перенесення конструкцій, що визначають різні типи стійкості до пестицидів, шкідників і хвороб рослин, унаслідок переzapилення із дикими спорідненими видами, що призводить до зниження біорізноманітності диких форм культурних рослин, порушення рівноваги біоценозів і появи бур’янів з підвищеною стійкістю до гербіцидів [5]. А. Жученко стверджує, що поява нових, більш патогенних штамів фітовірусів, зниження сортової різноманітності сільськогосподарських культур при масовому застосуванні ГМО, отриманих з обмеженого набору батьківських сортів [6], призведе до звуження генетичної бази насінництва, а виробництво та ринок насіння монополізуються декількома транснаціональними компаніями. В. Закревський досліджує зміну генофонду рослин та зазначає, що компанія “Монсанто” володіє сьогодні 94% генофонду усіх ГМ рослин, що вирощуються у світі і разом з декількома іншими транснаціональними компаніями контролює 80% ринку пестицидів, у тому числі, 90% виробництва та продажу гербіциду “Раундап” [7, с. 73].



Генофонд культур, які визначають продовольчий потенціал усього населення Землі, може бути зосереджено в руках декількох компаній.

Початком масового поширення генетично модифікованих рослин вважається 1996 рік. З того часу площі, на яких вони вирощуються, значно розширилися. До 2004 року в ЄС діяв неофіційний мораторій на затвердження нових ГМО. У 2004 було створено регуляторну систему з питань безпеки, маркування та відстеження ГМО.

Картахенський протокол про біобезпеку підписали 162 країни. У Євросоюзі ГМ-культури майже не вирощують. Зони, вільні від ГМО, – Австрія, Греція, Швейцарія, Польща, Франція... Тільки в Іспанії на площі 100 тис. га вирощують змінену кукурудзу. Таким чином, у ЄС під вирощування ГМО зайнято приблизно 0,06% сільгоспугідь.

Рада Міністрів ЄС відповідальних за навколишнє середовище визначила 4 грудня 2008 року основні пріоритети політики ЄС щодо ГМО [1, с. 82]. Також Рада визначила ключові елементи політики ЄС щодо ГМО, а саме: законодавчі рамки ЄС щодо ГМО засновані на принципі вжиття застережних заходів; їх метою є забезпечення високого рівня захисту навколишнього середовища та здоров'я людей і тварин; кожний ГМО повинен бути проаналізований окремо.

Дослідження “Євробарометру”, які регулярно проводять у Європі з 1973 року показують, що відношення громадян ЄС до використання в харчових продуктах ГМО не змінились – 70-80% громадян ЄС проти їх використання.

У квітні 2013 італійська фінансова гвардія та інспекція з протидії шахрайству вилучила у 5 регіонах Італії 1,5 тис. тонн фальшивих “біо”-продуктів, які насправді містили генномодифіковані організми та пестициди і походили з України, Молдови та Індії. У ході спільної операції з виявлення фальшивих продуктів “біо”, яку назвали Green Wag, відомства виявили грубі порушення: перевірені ними кукурудза, соя, м'які сорти пшениці, насіння льону не відповідали визначеним харчовим стандартам.

Продукти з ГМО в Україні офіційно не вирощуються. В Україні працюють 37 лабораторій. З них 15 – лабораторії Укрметртестстандарта. В середньому лабораторія досліджує на ГМО по 10 зразків продуктів на добу. Аналіз займає 2–3 доби. Коштує він в лабораторії Укрметртестстандарта – 576 грн. За даними лабораторії в 2011 році ГМО знаходили в 3% продукції, що досліджувалась.

Оскільки жодна ГМ культура в Україні офіційно не зареєстрована, то їх ввезення в Україну та культивування є незаконними. За інформацією бізнес-інсайдерів сільське господарство України не є вільним від ГМО. ГМО потрапляє до харчових продуктів в Україні головним чином із сільськогосподарської сировини, що імпортується в Україну та з ГМ культур, вирощених в Україні.

Так наприклад, ГМ картопля була ввезена в Україну для польових досліджень ще у 90-х рр. За умов, що існували в ті роки, неможливо було забезпечити належний контроль за її використанням. Унаслідок цього, на українських полях безконтрольно вирощуються ГМ рослини. Українські виробники сільськогосподарської продукції бачать переваги ГМО у вищій врожайності. За оцінками експертів від 50% до 80% сої, що вирощується в Україні є генетично модифікованою. Офіційні дані з цього приводу відсутні. Експерти пояснюють це тим, що українська соя споживається на внутрішньому ринку, а не експортується. В Україні в значно меншій кількості також вирощується ГМ картопля, кукурудза, ячмінь, а також ГМ бавовна. Відсутність ефективних програм нагляду за полями та контролю за насінням, заохочує сільськогосподарських виробників використовувати ГМ культури.

Широкому розповсюдженню ГМО насіння в сільському господарстві перешкоджає низький рівень захисту прав інтелектуальної власності в Україні. Головним чином, це стосується пшениці та ріпаку, а гібридне насіння кукурудзи та сої уже є на ринку.

Експерти прогнозують, що ЄС в майбутньому буде одним з головних ринків для української сільськогосподарської продукції та продукції харчової промисловості і його частка постійно зростатиме. Тому національним виробникам необхідно забезпечити відповідність своєї продукції вимогам європейських нормативних актів щодо ГМО. Інакше можливості зростання експорту до ЄС будуть обмеженими [8].

На думку російських учених головний принцип дії генетично модифікованих організмів полягає у гальмуванні розмноження живих організмів, у тому числі й людей. Головною ж метою є зменшення чисельності населення. Відбувається це через вакцинацію, яка надходить з гуманітарною допомогою від Всесвітньої організації з охорони здоров'я. Як приклад, російські учені приводять вакцинацію африканських жінок та мешканок Нікарагуа, Мексики та Філіппін на початку 90-х рр., які втрачали плід на 2-му, 3-му місяці вагітності.

Відповідно до Закону про біобезпеку повноваження щодо контролю та регулювання розподілені між п'ятьма органами виконавчої влади (рис. 2):



Рис. 2. Органи виконавчої влади, які контролюють та регулюють питання ГМО (За [3])

Адміністративна реформа, що розпочалась в Україні в грудні 2011 р. внесла корективи до розподілу повноважень органів виконавчої влади. За Законом [9] визначено, що Центральний орган виконавчої влади (ЦОВВ), що реалізує державну політику у сфері освіти і науки: здійснює ліцензування генетично-інженерної діяльності у замкнених системах; з урахуванням результатів державної екологічної та державної санітарно-епідеміологічної експертизи щодо біологічної і генетичної безпеки ГМО, які здійснюються відповідно до міжнародних договорів України, надає дозволи на ввезення незареєстрованих ГМО, якщо вони використовуються виключно для науково-дослідних цілей у замкнених та відкритих системах, а також з метою їх державних випробувань.

Захист міжнародних і національних патентів та інших видів інтелектуальної власності в галузі поводження з ГМО, генетичної інженерії та генетично-інженерної діяльності забезпечує ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері інтелектуальної власності.

Міністерство екології та природних ресурсів України на основі наукових принципів та міжнародного досвіду розробляє критерії оцінки ризику потенційного впливу ГМО на навколишнє природне середовище.

ЦОВВ, що забезпечує реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, здійснює дер-

жавний нагляд і контроль за дотриманням заходів біологічної і генетичної безпеки щодо біологічних об'єктів природного середовища під час створення, дослідження та практичного використання ГМО у відкритій системі.

Міністерство охорони здоров'я здійснює: державну реєстрацію косметичних засобів, лікарських засобів, які містять ГМО або отримані з їх використанням; моніторинг харчових продуктів, отриманих із застосуванням ГМО, за критерієм наявності в них тільки зареєстрованих ГМО джерел.

ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення здійснює: державний нагляд і контроль за дотриманням заходів біологічної і генетичної безпеки стосовно людини під час створення, дослідження та практичного використання ГМО у відкритій системі; державну санітарно-епідеміологічну експертизу ГМО, які використовуються у відкритих системах, для обґрунтування висновку щодо їх біологічної і генетичної безпеки стосовно людини з метою їх державної реєстрації; державну санітарно-епідеміологічну експертизу продукції, отриманої з використанням ГМО, для обґрунтування висновку щодо її безпечності для здоров'я і життя людини.

ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері ветеринарної медицини, безпечності харчових продуктів здійснює нормативно-правове забезпечення у сфері нагляду (контролю) за дотриманням: вимог стандартів, технічних умов, інших нормативних документів, пов'язаних з наявністю ГМО, під час заготівлі, зберігання, переробки, переміщення територією України сільськогосподарської продукції та здійснення експортно-імпорتنних операцій підприємствами всіх форм власності; заходів біологічної і генетичної безпеки щодо сільськогосподарських рослин під час створення, дослідження та практичного використання ГМО у відкритих системах на підприємствах, в установах та організаціях агропромислового комплексу незалежно від їх підпорядкування і форми власності. Також затверджує перелік кормів, кормових добавок та ветеринарних препаратів, у яких здійснюється контроль вмісту ГМО; забезпечує державну апробацію (випробування) та державну реєстрацію створених на основі ГМО сортів сільськогосподарських рослин, порід тварин, мікробіологічних сільськогосподарських препаратів.

ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері безпечності харчових продуктів здійснює державну реєстрацію ГМО джерел харчових продуктів, кормів, кормових добавок та ветеринарних препаратів, які містять ГМО або отримані з їх використанням; затверджує перелік відповідних методик детекції та ідентифікації ГМО; готує пропозиції щодо затвердження переліку кормів, кормових добавок та ветеринарних препаратів, у яких здійснюється контроль вмісту ГМО; проводить моніторинг кормів, кормових добавок та ветеринарних препаратів, отриманих з використанням ГМО, за критерієм наявності в них зареєстрованих ГМО джерел; уповноважує акредитовані лабораторії на проведення моніторингу кормів, кормових добавок та ветеринарних препаратів, отриманих із використанням ГМО, за критерієм наявності в них зареєстрованих ГМО джерел.

Міністерство аграрної політики та продовольства організує та здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням заходів біологічної і генетичної безпеки щодо сільськогосподарських рослин під час створення, дослідження та практичного використання ГМО у відкритих системах на підприємствах, в установах та організаціях агропромислового комплексу незалежно від їх підпорядкування і форми власності.

Верховною Радою України 17 грудня 2009 року було прийнято Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про безпечність та якість харчових продуктів" щодо інформування громадян про наявність у харчових продуктах генетично модифікованих організмів (ГМО)", який набрав чинності з дня його опублікування, тобто з 30 грудня 2009 року та Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання інформації про вміст у продукції генетично модифікованих компонентів", який набрав чинності з 7 березня 2010 року.

У березні 2011 р. було підготовлено зміни до ст. 25 “Про екологічну інформацію” Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” [10]. Україна запровадила обов’язкове інформування громадськості щодо генетично модифікованих організмів. Ст. 20 Закону про біобезпеку гарантує доступність цієї інформації для громадськості – це відповідає принципам ЄС щодо ГМО. Додатково, відповідно до статті 14 Закону про біобезпеку, реєстри генетично модифікованих організмів та генетично модифікованих продуктів повинні публікуватися на сайті відповідального ЦОВВ та в засобах масової інформації.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Основними причинами погіршення продовольчої безпеки нестабільного функціонування продовольчого ринку України є кризовий стан агропромислового комплексу, низький рівень обсягів виробництва сільськогосподарської продукції, зниження ефективності її виробництва, низька конкурентоспроможність, зменшення реальних доходів населення, економічна незахищеність виробників на внутрішньому продовольчому ринку. Вирішення продовольчої проблеми неможливе без розробки та впровадження державної концепції і програми забезпечення національної продовольчої безпеки.

#### *Література:*

1. Баласинович Б. ГМО: виклики сьогодення та досвід правового регулювання / Б. Баласинович, Ю. Ярошевська // Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. – К. : Видавничий дім “АДЕФ-Україна”, 2010. – 256 с.
2. Постанова Кабінету Міністрів України “Тимчасові критерії безпеки поводження з генетично модифікованими організмами та провадження генетично-інженерної діяльності у замкненій системі” від 16.10.2008 року, № 922.
3. Закон України “Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів”. – Відомості Верховної Ради України, 2007, № 35, ст. 484.
4. Матеріали міжнародної служби з комерційного застосування агробіотехнологічних культур [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.isaaa.org/resources/publications/briefs/39/default.html>.
5. Соколов М. С., Марченко А. І. Потенциальный риск возделывания трансгенных растений и потребления их урожая // Из.-во с.-х. биология, 2002 / 5. С. 3–22.
6. Жученко А. А. Роль генетической инженерии в адаптивной системе селекции растений // Из.-х. биология. 2003. / 1. – С. 3–33.
7. Закревский В. В. Генно-модифицированные продукты. Опасно или нет? / В. В. Закревский. – СПб. : БХВ-Петербург, 2006. – С. 73.
8. Малиш Н. А. Ефективні механізми формування державної екологічної політики : монографія / Малиш Н. А. – К. : “К.І.С.”, 2011. – 348 с.
9. Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні” від 16.10.2012 № 5456-VI. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5456-17/page>.
10. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25.06.1991, № 1264-XII. – Остання ред. від 01.01.2011. – Відомості Верховної Ради України. – 1991 р. – № 41. – ст. 546.

Олександр НЕПОМНЯЦЬКИЙ

## ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ У США ТА КАНАДІ

**Постановка проблеми.** Досвід інших країн може і повинен використовуватися в Україні, де житлова проблема залишається надзвичайно гострою, більше того, загострюється у зв'язку з погіршенням стану будинків, що мають високий відсоток амортизації, а також у зв'язку із зростанням вимог жителів до своїх умов проживання. Якщо в 1955 році сім'я з п'яти осіб, що отримала одну кімнату в квартирі з трьох кімнат, куди вселялися ще дві сім'ї, була щаслива, оскільки переїжджала в нове світле, тепле житло, з ванною кімнатою і газом з підвалу напівзруйнованого будинку, де жила після повернення з евакуації, то нині люди порівнюють себе із співгромадянами, що проживають в розкішних апартаментах і власних маєтках. Сучасна система, що дозволяє придбати будь-яке житло, але тільки невеликій частині населення, сприймається як несправедлива і створює додаткову соціальну напруженість в суспільстві. Але неприпустимо і заохочення очікувань, сформованих патерналістською радянською житловою політикою, оскільки людина має бути самостійною і активною в усіх сферах життя, у тому числі, в забезпеченні умов проживання своєї сім'ї. Проте з урахуванням соціально-економічних умов, які об'єктивно склалися, її активність вимагає інтенсивної підтримки держави, що передбачає реалізацію ефективної житлової політики, приклади якої демонструють деякі країни, зокрема такі північноамериканські країни як США та Канада. Саме цей й обумовлює актуальність теми даної статті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання аналізу зарубіжного досвіду у сфері житлової політики знайшли відображення у працях багатьох дослідників, зокрема таких, як Р. Баклі, Р. Вульфович, Л. Грібанова, Б. Гринчель, Б. Жихаревич, Н. Загорулько, Т. Зайнулліна, Т. Картер, Д. Креймер, В. Левашов, В. Меркулов, І. Осокіна, Л. Попова, Б. Рубл, Є. Смирнов, М. Тихомиров, П. Холл, Н. Чудинова, І. Юнге-Райнер, В. Ясько та ін. Однак незважаючи на їх безумовну цінність, вони мають переважно оглядовий характер. Тому **метою даною статті** є визначення тих аспектів зарубіжного досвіду, які можливо використати в Україні, звичайно з урахуванням відповідної специфіки.

**Виклад основного матеріалу.** В порівнянні з іншими західними країнами, в США міри із субсидування житла для громадян з низькими прибутками почали вводитися набагато пізніше, здійснювалися непослідовно і тільки в незначному обсязі. Наприкінці ХХ століття лише 2% населення США проживали в соціальному житлі, тоді як в європейських країнах ця цифра досягала 20% [7].

Соціальне житло є одночасно комплексом фізичних об'єктів і пов'язаних з ним ідей, будучи, таким чином, і продуктом, і каталізатором найгостріших конфліктів: локальних (на місцевому рівні), регіональних (на рівні штатів), загальнонаціональних (на рівні всієї держави). Основу цих конфліктів формує фундаментальне протиріччя між формою і призначенням житлових комплексів, що субсидуються державою, та ідеологією суспільства, яке понад усе ставить такі цінності, як індивідуальне домоволодіння і нічим не обмежене функціонування вільних ринків. Індивідуальні свободи гарантовані



**НЕПОМНЯЦЬКИЙ  
Олександр  
Михайлович**

кандидат економічних наук директор Департаменту державних програм та житлового будівництва Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, м. Київ.

**Анотація:** статтю присвячено аналізу реалізації державної житлової політики у таких країнах Північної Америки як США та Канада. Розглядаються особливості житлової політики, її історичний і сучасний контекст. Акцентується на тих аспектах зарубіжного досвіду, які можуть бути використаними в Україні, за умови їх відповідної адаптації.

**Ключові слова:** державна політика, житлова політика, житловий сектор, житлове будівництво, зарубіжний досвід.

УДК 351.778.532

в США упродовж тривалого періоду, зусилля органів управління в житловій сфері завжди були спрямовані на підтримку цих свобод.

У даному контексті сама ідея соціального житла створює додаткову напругу. В зв'язку з цим К. Маркус відмічав: «Америка – місце, де живуть люди, що досягли всього власною працею, і так як будинок сприймається (швидше несвідомо) як символ свого хазяїна, то не повинен викликати здивування той опір, який чиниться самій ідеї надання людям соціального житла. Образ першопрохідця, що розчищає територію для будівництва власної хатини, ще не зник з пам'яті. Таким чином, самоідентифікація з власним будинком дуже сильна. Пронизане цією свідомістю суспільство засуджує тих, хто не зі своєї вини не в змозі сам побудувати, купити або орендувати для себе будинок» [4, с. 53. – Переклад наш].

Тоді як ніхто не вважає ганебним належати до тієї більшості американських сімей, які щорічно отримують десятки мільярдів доларів фінансової підтримки федерального уряду як податкові пільги, пов'язані з домоволодінням, ганебна пляма проживання в соціальному житлі лежить на тій меншості, яка вимушена користуватися допомогою влади. Як підкреслюють американські дослідники житлової політики [7], іронія полягає в даному випадку в тому, що житло, яке іменують таким, що «субсидується», насправді отримує лише малу долю урядових субсидій.

З точки зору вкоріненої в американській культурі об'єктивної необхідності розглядати питання надання житла як питання його придбання, як відповідальність приватної особи, держава, що субсидує позики і кредити на придбання житла, повинна виступати як партнер індивідуальної ініціативи, що не має права вирішального голосу, а не як її заміна.

Проекти з будівництва житла, що субсидується безпосередньо державою, повністю суперечать цій американській традиції. Проте трактувати політичне і соціальне значення цього явища в житті Америки можна, тільки аналізуючи глибше коріння процесів, що протікали в американській історії задовго до появи перших соціально-орієнтованих житлових проектів. Слід зазначити, що багато американських істориків, політологів і соціологів знаходили пояснення повільного розвитку і обмеженої ефективності соціальних інститутів, підтримуваних урядом, в США в традиційних для нації ліберальних цінностях, що роблять акцент на особистій свободі, приватній власності, добровільності асоціацій.

Так, Л. Хартц вбачає ідеологічне коріння «американської винятковості» в становленні суспільства «нового типу», що розвивалось ізольовано від конфліктів, характерних для середньовічної Європи [6]. Можливо тому, як показує практика, до реалізації житлових проектів, що субсидуються, найбільшою мірою включалися громадяни, чия діяльність у минулому або життєва ситуація в сьогоденні визнавалися «гідними» надання ним відповідної допомоги. Оцінка «гідності», виражена мовою законодавства, ідеологічно зберігає тісний зв'язок з ієрархією домашнього середовища, де односімейний будинок на власній земельній ділянці залишається вищою цінністю.

Американське суспільство як і раніше не наважується перейняти на себе зобов'язання з проведення широкомасштабної програми по забезпеченню житлових умов громадян з низькими прибутками, що свідчить про амбівалентність підходу до цієї проблеми і слугує джерелом дискусій про те, що доступ бідняків до житла має бути обмеженим, а також про те, чи повинні визначатися місця їх проживання, форма житла.

Ганьба, пов'язана з проживанням в соціальному житлі, побудованому у рамках проектів в ХХ столітті, є спадщиною довгої американської традиції «презирства» до бідних в соціально-просторовому сенсі. Задовго до появи перших соціальних житлових проектів в муніципалітетах існували «бідні сусіди», тобто нужденні люди, які були нездібні або не бажали дотримувати правила, встановлені для поведінки в общині, до якої вони належали. По відношенню до них лідери місцевого співтова-

риства визнавали певні зобов'язання і надавали їм допомогу або, починаючи з ХІХ століття, прагнули зробити їх об'єктом різного роду реформ [7]. У міру того, як зобов'язання по відношенню до «бідних сусідів» переходили зі сфери відповідальності місцевого співтовариства, яке виходило з ідеї християнського боргу, до сфери зобов'язань органів влади, переслідуючих цілі встановлення громадського порядку на користь громадян, «бідних сусідів» відтіснили все далі від місця проживання привілейованих прошарків.

У зв'язку з цим вже в другій чверті ХІХ століття при ухваленні рішення про те, де розміщувати бідняків, що знаходилися на утриманні суспільства, міські службовці могли спиратися на цілу низку установ, що діяли як своєрідні фільтри, – богадільні та виправні будинки ставали архітектурним і символічним середовищем для класифікації залежних в соціальному і економічному відношенні людей відповідно до передбачуваних причин виникнення їх залежності. Ці нові установи швидше визначали їх залежність як результат особистих недоліків, що вимагають особливого впливу, наприклад, примусової праці або переведення в більш відокремлене місце, ніж наслідок випадкових невдач і ударів долі.

Проекти соціального житлового будівництва є спадкоємцями таких схем соціальної класифікації і такої точки зору. Починаючи з кінця 30-х років ХХ століття і до середини 50-х років мери міст постійно використовували проекти для винагороди найбільш заслужовуючих цього міських працюючих бідняків [5]. Замість того щоб використовувати соціальне житло для допомоги безробітним, органи управління житловою сферою, наслідуючи політику Конгресу США, заселяли перші будинки, побудовані у рамках публічних проектів, стабільними повними сім'ями, обмежена платоспроможність яких вважалася наслідком затримки соціальної мобільності у зв'язку з Великою депресією, другою світовою війною і дефіцитом житла в післявоєнний час, а не особистих недоліків або ліні. Багаторазово і навмисно влада відмовляла в наданні житла безлічі «бідних сусідів», з якими були пов'язані небажані додаткові фінансові або моральні ризики. У зв'язку з тим, що вони не мали у розпорядженні достатніх коштів для придбання власного житла, їх визнавали також занадто бідними для отримання соціального житла.

Публічне житло розглядалося як невідповідне місце для «бідних сусідів». Дійсно безробітні та ті, хто вже не міг працювати, мали можливість шукати підтримки за допомогою інших програм Нового курсу, таких як програма по звільненню від роботи або соціальна допомога. Як і слід було чекати, перша когорта ретельно відібраних жителів соціальних житлових будинків потребувала такого субсидування лише на короткий термін. Після того, як вони покинули це житло, міська влада вже не могла уникнути надання житла, що звільнилося, найбільш нужденним жителям. Під тиском груп із захисту прав людини до середини 1960-х років практично всі органи управління житлом відмінили загальну заборону на заселення незаміжніх матерів і натомість сформуливали нову схему класифікації громадян, що претендують на соціальне житло.

Неформально всі публічні житлові проекти були розділені на «хороші» і «погані», залежно від характеристик людей, що проживають в них. До категорії «хороших» були віднесені будинки для «гідних бідних», а до категорії «поганих» – своєрідні «склади» для тих людей, чиї нещастя (залежність від соціальної допомоги, зруйновані сім'ї, правопорушення) розглядалися як їхня власна провина. Оскільки репутація окремих житлових комплексів складалася як «хороших» або «поганих», то чиновники житлових відділів здійснювали суворий контроль над тим, кого і куди слід направити.

В цілому слід зазначити, що публічні проекти житлового будівництва стали ще одним полем, на якому американське суспільство оцінювало і пізніше переоцінювало природу і масштаб своєї допомоги тим, кого назвали «бідними сусідами». Органи управління публічним житловим фондом, так само як і публічні агентства ХІХ сто-

ліття, здійснювали свої проекти таким чином, що все більше збільшували архітектурну дистанцію між соціальним, таким, що субсидується, житлом і домінуючим культурним ідеалом односімейного будинку. Увесь складний шлях розвитку соціального житла, починаючи з перших пуритан, що висадилися на американській території, і аж до великих соціальних житлових проектів ХХ століття, пройшла велика частина великих міст Америки.

Можна констатувати, що і нині в США зберігається амбівалентне ставлення до забезпечення громадян соціальним житлом. З одного боку, признається необхідність покращення умов проживання громадян з низьким рівнем прибутків, але з іншого боку, сам низький рівень прибутків вважається не стільки результатом певного стану економічної системи (наприклад, напруги на ринку праці), скільки наслідком дефектів, властивих самим громадянам. Таким чином, проживання в соціальному житлі представляється свого роду негідним активного громадянина, а гідні для надання соціального житла відбираються на основі заслуг перед суспільством.

Багато країн сформулювали протягом другої половини ХХ століття поняття «доступне житло» як основу ефективної соціально-орієнтованої житлової політики. Проте, на наш погляд, одним з найбільш раціональних є підхід, що застосовується в Канаді. У найбільш загальному формулюванні житло вважається «доступним» за умови, що витрати на нього не перевищують 30% сукупного доходу сім'ї, причому до складу витрат включаються витрати на виплату і обслуговування іпотечного кредиту, податок на нерухомість, оплата житлово-комунальних послуг для власників, орендна плата і оплата житлово-комунальних послуг для орендарів [3].

Для більшості канадських домогосподарств «доступне житло» є звичайним і нормальним явищем, за оцінками канадських фахівців приблизно 63% сімей до кінця ХХ століття були власниками житла, а середній власник житла витрачає на утримання свого житла приблизно 9,5% сукупного доходу, що знаходиться в його розпорядженні. Оренда житла обходиться набагато дорожче – приблизно 24% сукупного доходу, але близько 35% орендарів також в змозі придбати так званий «перший будинок» на ринку житла [1]. Таким чином, реально власне житло досить високої якості можуть придбати три чверті канадських сімей.

В період після другої світової війни органи державного і муніципального управління бачили своє завдання в тому, щоб перекривати «провали» ринкового регулювання в житловій сфері і допомогти тим, хто не міг покращити своє становище, використовуючи ринкові механізми. Тому починаючи з 1950-х років і аж до початку 1970-х, житлове будівництво використовувалося як стимулятор економічного розвитку і допомагало одночасно покращенню житлових умов малозабезпечених категорій громадян.

До 1973 року соціальне житло надавалося переважно у рамках спеціальної Публічної житлової програми. Велика частина фінансування проводилася безпосередньо через Федеральне житлове агентство за участю урядів провінцій у розмірі 10-25%. Позики гарантувалися іпотечними кредитами на 50 років під фіксований відсоток. Мешканці оплачували оренду відповідно до прибутків, а різницю між цими виплатами і повними витратами на управління проектом (включаючи виплату іпотек) покривали субсидії на поточні витрати, вартість яких ділили між собою органи управління провінцій, муніципалітетів і федеральні органи [2].

Головним уроком цього періоду розвитку житлової сфери в Канаді для України може слугувати використання змішаних механізмів фінансування за активної участі держави і муніципалітету. В цілому таке регулювання на початковому етапі розвитку представляється раціональним і ефективним у той момент, коли самі громадяни в більшості не в змозі вирішити свої житлові проблеми з використанням тільки власних коштів.

Після 1973 року до Національного житлового закону були внесені істотні зміни відносно надання житла за допомоги держави. Вони були спрямовані на розвиток так



званого «третього сектора» як головного двигуна в подальшому розвитку житлового фонду, «доступного» для більшості громадян.

Програма 1973 року була запропонована федеральним урядом, що є зрозумілим, оскільки подібні нововведення вимагають значних фінансових витрат. Головним об'єктом нової програми стали неприбуткові житлові організації і кооперативи. Відповідно до програми виділялися прямі державні довгострокові іпотечні кредити під 8%, що було дещо нижче за процентну ставку кредитів на ринку капіталу у той час. Крім того, погашенню підлягали тільки 90% коштів, узятих в кредит. У систему був також введений додатковий механізм: домогосподарства з доходом в 4,5 рази вище за орендну плату, виплачували додатковий внесок з метою утворення фінансового фонду для домогосподарств з нижчими прибутками. Додатковий внесок встановлювався, виходячи з суми, необхідної для покриття різниці між відсотком на ринку капіталу і нижчим відсотком на житлові кредити [3].

Нині в Канаді існує декілька категорій житла:

1) придатне для проживання, яке вимагає тільки поточного ремонту, має холодне і гаряче водопостачання, туалет усередині будинку, ванну кімнату або душову кабінку;

2) таке, що повністю відповідає вимогам державних житлових стандартів, – це означає, що в жодній кімнаті не повинно проживати більше двох людей, різностатеві діти старше 5 років не повинні проживати в одній кімнаті, окрема кімната має бути у кожного дорослого члена сім'ї (для подружжя – одна кімната).

Сім'ї, які проживають в житлі, що не відповідають цим параметрам, визнаються такими, що потребують покращення житлових умов.

Центральним елементом у сфері будівництва односімейних будинків в країні є будівельні компанії, більшість з яких належить до категорії малих підприємств, що будують від 2 до 5 будинків на рік. Більші забудовники працюють тільки в регіонах великих міст. Саме забудовники придбавають земельні ділянки, організують фінансування, наймають будівельників, займаються продажем готових будинків і квартир. Невеликими по масштабу є, як правило, і ремонтні організації [2].

Різноманітнішими є забудовники, що виконують роботи з будівництва квартир і малоповерхових житлових комплексів. Деякі з них придбавають землю, будують на ній житло для здачі в оренду, яким згодом самі управляють. Багато компаній такого типу разом з житлом будують нежитлові, наприклад, офісні споруди. Необхідним елементом системи є також комплекс організацій, що займаються підготовкою ділянок під житлове будівництво. Як правило, це досить великі компанії, оскільки тільки їм під силу здійснення інфраструктурних проектів, відповідно до вимоги муніципалітетів щодо участі забудовників у фінансуванні необхідних додаткових витрат.

Усі аспекти, що стосуються будівництва житла, його ремонту і надання житла на умовах соціального найму, підлягають досить жорсткому нормативному регулюванню муніципального, регіонального і центрального рівня. Нормативні акти є легітимним інструментом управління, спрямованим на забезпечення якості житлового фонду і загальних умов проживання в конкретному муніципалітеті. Важливо і те, що урядом Канади, а також органами управління провінцій постійно робляться зусилля з податкового стимулювання накопичень на придбання і будівництво житла, реалізуються програми по субсидуванню власників житла з метою залучення їх до здачі житла в оренду в зв'язку з нестачею житлових площ, здійснюється фінансова підтримка людей, що вперше придбавають житло (так, позики з 95% поверненням видавалися під низький відсоток 8% при 11% ставках на ринку капіталу) [1]. Остання міра, поза сумнівом, дуже важлива для молодих сімей і просто молодих людей, які, створюючи власні житлові умови, не повинні погіршити при цьому умови проживання попереднього покоління.

**Висновки.** Таким чином, виходячи з розглянутого досвіду, основні принципи сучасної житлової політики, що можуть бути використаними в Україні, слід сформулювати таким чином:

– фінансову й іншу підтримку місцеві та центральні органи влади повинні надавати не окремим житловим об'єктам, а громадянам в залежності від їх соціального стану відповідно до розроблених програм;

– шансом підвищення добробуту є інтенсивна зміна наявної ситуації, тому для покращення становища мешканців треба активізувати їхню власну діяльність і участь;

– слід стимулювати попит на житло і нормальне оточення;

– інвесторів необхідно зацікавити, а не просто змушувати до участі в проєктах.

При цьому як найбільш ефективні інструменти сучасної житлової політики можна використовувати такі: запровадження та удосконалення різних форм державної підтримки будівництва (придбання) житла, ущільнення (заселення незайнятих квартир після їх ремонту), закріплення в мікрорайонах благополучніших сімей (поліпшення умов соціально-го докiлля), використання вільних площ для сфери зайнятості (бізнес-інкубатори, соціотехнополіси і тому подібне), формування розуміння у мешканців їх власної відповідальності за свій мікрорайон, санація старого житла, його модернізація, приватизація, адаптація попиту і створення нових шансів для розвитку місцевої економіки. Визначення можливості та необхідних умов використання цих інструментів в Україні має стати по-дальшим напрямом досліджень.

### *Література:*

1. A Guide to developing a municipal affordable housing strategy / Prep. by: R. Tomalty [et al.] for СМНС. – Ottawa: СМНС, 2006. – 267 p.

2. Canadian Housing and Renewal Association. Changing Directions: Building for the Future. – Ottawa, 2008. – 236 p.

3. Carter T. Current Practices for Procuring Affordable Housing: The Canadian Context / T. Carter // Housing Policy Debate. – Volume 8. – Issue 3. -Funny. Ottawa: Penguin. – 632 p.

4. Cooper C.C. The House as Symbol of the Self / C.C. Cooper. – NY: Holt, Rinehart and Winston, 1996. – 438 p.

5. Fainstein S. Justice, Politics, and the Creation of Urban Space / S. Fainstein. – New York: New York University Press, 2009. – 401 p.

6. Hartz L. The Liberal Tradition in America / L Hartz. – NY: Harcourt, 1995. – 298 p.

7. Vale L.J. From the Puritans to the Projects. Public Housing and Public Neighbors / L.J. Vale. – Cambridge MA: Harvard University Press, 2008. – 389 p.

Євгеній ЮРЧЕНКО

## РОЗВИТОК ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ



**ЮРЧЕНКО  
Євгеній  
Олександрович,**

аспірант кафедри економічної політики та менеджменту Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, заступник голови Сумської районної ради, м. Суми.

**Постановка проблеми.** Подальше формування системи державного архітектурно-будівельного контролю в Україні пов'язане зі зростанням темпів розвитку будівельної галузі і новими вимогами до якості життя. Державний архітектурно-будівельний контроль відіграє одну з визначальних ролей у забезпеченні конституційних законних прав українських громадян і підприємств щодо якості та безпеки об'єктів будівництва. Відтак дуже важливим залишається створення прозорих і ефективних механізмів нагляду і контролю, забезпечення дотримання містобудівного законодавства суб'єктами будівельної галузі та незворотності відповідальності за правопорушення. Однак державна політика в цій сфері на практиці залишається неефективною, а механізми державного архітектурно-будівельного контролю не достатньо розвинутими. Це потребує і нагального перегляду норм у містобудівному законодавстві, і перетворень у структурно-функціональному забезпеченні діяльності відповідних органів нагляду і контролю на всіх рівнях управління, і підвищення уваги до превентивного запобігання порушень містобудівного законодавства без значного посилення адміністративного впливу на підприємства. Отже, скоріше оновлення системи державного архітектурно-будівельного нагляду і контролю в Україні на основі його своєчасного наукового обґрунтування надасть потужний поштовх для поліпшення якості життя та інвестиційного клімату в Україні та в регіонах.

Загальна динаміка результатів діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю в Україні дозволяє стверджувати, що державний архітектурно-будівельний контроль виконується на задовільному рівні [3, 4]. Разом з позитивними факторами існують проблеми, які мають негативний вплив на рівень функціонування та ефективність органів державного архітектурно-будівельного контролю, якість контрольно-інспекційних заходів та рівень попередження негативних наслідків. Організаційний механізм державного архітектурно-будівельного контролю має ряд невирішених проблем, розв'язання яких сприятиме розвитку системи державного архітектурно-будівельного контролю в Україні та підвищить якість та результативність діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням деяких аспектів архітектурно-будівельного контролю приділялася увага багатьох науковців, зокрема К. Городненко працював над питанням регулювання дозвільних (погоджувальних) процедур в будівництві [1], А. Матвійчуком досліджувались контрольні провадження у галузі будівництва [4], Г. Мацюк детально аналізувала проблеми прийняття в експлуатацію самочинно збудованих об'єктів нерухомості [5], І. Миронець вивчала питання штрафної відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері будівельної діяльності [6], В. Ромасько вивчав адміністративно-правові засади державного контролю у сфері будівництва [8], Н. Трофуненко досліджувались правові аспекти отримання дозволу на виконання будівельних робіт

**Анотація:** у статті визначено проблеми організаційного механізму державного архітектурно-будівельного контролю та запропоновані шляхи їх розв'язання, запровадження яких сприятиме розвитку організаційного механізму державного архітектурно-будівельного контролю в Україні.

**Ключові слова:** розвиток, організаційний механізм, державний архітектурно-будівельний контроль.

УДК 351:69 (477)

[10], М.Шульга приділив увагу визначенню правових проблем самочинного будівництва та винайденню шляхів їх вирішення [11], та ін. Разом з тим питання розвитку організаційного механізму державного архітектурно-будівельного контролю, зокрема надання практичних пропозицій науковцями не здійснювалось.

**Мета статті.** Виокремити основні проблеми організаційного механізму державного архітектурно-будівельного контролю, запропонувати шляхи і заходи, спрямовані на їх розв'язання та розвиток організаційного механізму.

**Виклад основного матеріалу.** Основна мета державного архітектурно-будівельного контролю, на нашу думку, полягає в забезпеченні законності, установлених норм та правил, безпеки громадян (під час будівництва та експлуатації будівель та споруд), належної якості кінцевого продукту будівництва [12]. Система державного архітектурно-будівельного контролю в Україні функціонує за допомогою організаційного та правового механізму державного архітектурно-будівельного контролю. Під «розвитком механізмів державного архітектурно-будівельного контролю» ми пропонуємо розуміти процес комплексних, поступових, цілеспрямованих, якісних змін механізмів державного архітектурно-будівельного контролю. Враховуючи відсутність в науковій літературі визначення механізмів державного архітектурно-будівельного контролю, поняття «механізми державного архітектурно-будівельного контролю» пропонується розуміти як нормативно - визначені заходи, які впроваджуються органами державного архітектурно-будівельного контролю та за допомогою яких реалізується державна політика по контролю за додержанням встановленого порядку провадження містобудівної діяльності, дозволяють виявляти та протидіяти правопорушенням у сфері містобудування, які в сукупності утворюють єдиний механізм державного архітектурно-будівельного контролю. Організаційні та правові механізми функціонують у вигляді наступних заходів: ліцензування, здійснення перевірок об'єктів державного архітектурно-будівельного контролю, взаємодії з правоохоронними органами, припинення містобудівних правопорушень, притягнення порушників до відповідальності, введення об'єктів в експлуатацію. Ефективність функціонування механізмів залежить від рівня розвитку безпосередньо організаційного та правового механізмів, рівня ресурсного забезпечення органів державного архітектурно-будівельного контролю, методів та інструментів його здійснення, економічного та політичного стану суспільства та держави, глобальних процесів.

На функціонування організаційного механізму державного архітектурно-будівельного контролю значний вплив мають такі його складові: адміністративна, кадрова, структурна, внутрішньокommунікаційна, зовнішньокommунікаційна, мотиваційна, контрольна. Проаналізуємо ефективність дії організаційного механізму в діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції та її територіальних підрозділів, оскільки вона є суб'єктом державного архітектурно-будівельного контролю. Організація роботи Державної архітектурно-будівельної інспекції та її територіальних органів здійснюється на принципах підконтрольності, підпорядкованості та підзвітності Президенту України, Кабінету Міністрів України, Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Організація роботи органів державного архітектурно-будівельного контролю є дієвою, але має ряд проблем, що стримують розвиток організаційного механізму державного архітектурно-будівельного контролю (рис. 1).

До кадрових проблем відносимо наступні: в органах державного архітектурно-будівельного контролю працює недостатня кількість досвідчених фахівців, про що свідчить незначна кількість службовців, які мають профільну та галузеву, освіту в тому числі у сфері державного управління [2], варто зазначити, що протягом 2012 року фаховий рівень посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю підвищився [3]. Має місце призначення на посади осіб без вищої освіти. Кадровий резерв не виконує своєї функції. Має місце змінність кадрів через низьку мотивацію та інші фактори.

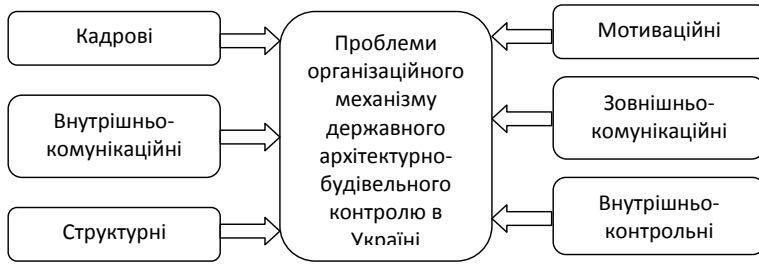


Рис. 1. Схема проблем організаційного механізму державного архітектурно-будівельного контролю в Україні

Внутрішньокommунікаційні проблеми в роботі органів державного архітектурно-будівельного контролю пов'язані з відсутністю належного рівня обміну службовою інформацією, невнормованістю та нерегульованістю службових комунікаційних зв'язків, відсутністю заходів, спрямованих на покращення комунікації та планових заходів з обміну досвідом між службовцями різних регіонів тощо.

До зовнішньокommунікаційних проблем відносимо відсутність належного комунікаційного зв'язку між органами державного архітектурно-будівельного контролю та правоохоронними органами, про що свідчить низький рівень ініціативності органів державного архітектурно-будівельного контролю в залученні до взаємодії правоохоронних органів. До мотиваційних проблем відносимо відсутність належної мотивації службовців органів державного архітектурно-будівельного контролю, зокрема у цьому контексті важливими факторами є низький розмір заробітної плати (в середньому вона складає 1,5 від мінімальної заробітної плати), відсутнє службове житло, відсутні соціальні пільги та мережа закладів відпочинку, інші мотиваційні стимули.

До структурних проблем відносимо невідповідність структури органів державного архітектурно-будівельного контролю потребам сучасності, зокрема відсутність юристів на місцях (районний рівень), відсутній підрозділ з питань запобігання та протидії корупційним ризикам і т.д. До внутрішньоконтрольних проблем відносимо неналежний стан виконавської дисципліни, що призводить до невиконання або невчасного виконання розпорядчих документів, кореспонденції та звернень громадян тощо.

Розвитку організаційного механізму державного архітектурно-будівельного контролю, на нашу думку, сприятиме розробка та впровадження «Стратегії розвитку системи державного контролю у сфері будівництва в Україні, що здійснюється органами державного архітектурно-будівельного контролю». Складовими вказаної стратегії пропонуються наступні заходи:

1. З метою покращення кадрової складової органів Державної архітектурно-будівельної інспекції (далі ДАБІ) України та її територіальних органів необхідно розробити та затвердити порядок заміщення вакантних посад в ДАБІ України та її територіальних підрозділах. Метою порядку є призначення на посади в органи державного архітектурно-будівельного контролю найбільш досвідчених фахівців. Основним інструментом є незалежне комп'ютерне тестування. Основним завданням порядку є зменшення впливу людського фактору при відборі кадрів, зокрема керівництва органів ДАБІ України та її територіальних органів. Необхідно розробити та впровадити кваліфікаційні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державних службовців в органах державного архітектурно-будівельного контролю України. Кваліфікаційні вимоги, окрім основних критеріїв, яким повинні відповідати претенденти на заміщення посад державних службовців відповідно до чинного законодавства, повинні мати відповідні фахові вимоги, зокрема вищу освіту в галузі будівництва (архітектура, будівництво, виробництво будівельних матеріалів) для посад головних державних інспекторів, керівників та заступників керівників підрозділів по контролю за будівництвом, вищу освіту в галузі юриспруденції для посадових осіб юридичних підрозділів.

Керівники ДАБІ України, територіальних органів та їх заступники мають мати вищу освіту з державного управління. Особи, що претендують на заміщення вакантних посад в органах ДАБІ України повинні мати стаж роботи за фахом або державної служби відповідно до рівня посад, на зайняття яких претендують. Також необхідно розробити та впровадити порядок пересування по службі посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю. Основними складовими порядку має бути дієвий механізм кадрового резерву та механізм ротації керівних кадрів. Кадровий резерв має виконувати свою функцію, яка на наш погляд, полягає в забезпеченні кар'єрного росту посадових осіб в залежності від результативності роботи, професійного досвіду, підвищення фахового рівня, особистих якостей. Ротація керівних кадрів (керівників та заступників керівників територіальних органів) має здійснюватися кожні п'ять років за наказом голови ДАБІ України з метою недопущення зрощування з бізнесом та зниження рівня корупційних ризиків.

2. З метою покращення рівня внутрішньокommунікаційних зв'язків необхідно розробити та впровадити в системі органів ДАБІ України єдиний порядок накопичення, збирання та обміну службовою інформацією з питань здійснення державного архітектурно-будівельного контролю. Порядок має нормативно встановити механізми взаємодії між структурними підрозділами, посадовими особами органів ДАБІ України, механізми обміну інформацією з питань здійснення державного архітектурно-будівельного контролю. Разом з тим порядком мають бути передбачені шляхи захисту службової та конфіденційної інформації, передбачена відповідальність за порушення вказаного порядку згідно із законодавством. Необхідно впровадити заходи з обміну практичним досвідом роботи між посадовими особами органів державного архітектурно-будівельного контролю регіонів з метою вирішення практичних проблем підвищення професійного розвитку та покращення клімату в колективах та підняття рівня корпоративної культури. Вказані заходи мають здійснюватись шляхом планування та проведення органами ДАБІ України з метою узагальнення та вироблення пропозицій щодо вирішення практичних проблем, що виникають при здійсненні державного архітектурно-будівельного контролю. Необхідно створити асоціацію службовців органів державного архітектурно-будівельного контролю. Асоціація має створюватись як громадська організація шляхом проведення установчої конференції службовців органів ДАБІ України, розробки та прийняття статуту, обрання голови, заступників та контрольної комісії, подальшого функціонування асоціації.

3. Для покращення зовнішньокommунікаційних зв'язків необхідно розробити та впровадити міжвідомчу інструкцію із взаємодії між собою органів ДАБІ України, Прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України та Служби безпеки України в частині профілактики та протидії містобудівним правопорушенням. Розробка інструкції має здійснюватись робочою групою, до складу якої входитимуть представники вищезазначених органів. Вказаною інструкцією необхідно передбачити порядок надання та обміну інформацією, шляхи комунікації посадових осіб вказаних органів між собою, визначення відповідальних осіб з питань взаємодії. Вказана інструкція має бути затверджена наказами ДАБІ України та вищезазначених правоохоронних органів.

4. Покращенню структури органів державного архітектурно-будівельного контролю має сприяти модернізація Державної архітектурно-будівельної інспекції України шляхом повного структурного та господарського підпорядкування територіальних органів державного архітектурно-будівельного контролю Державній архітектурно-будівельній інспекції України. Вказана система повинна мати горизонтальні та вертикальні зв'язки, з діючим механізмом оскарження дій посадових осіб органів ДАБІ України у вищого органу та керівництва. Модернізація має здійснюватись шляхом внесення змін до Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію, що затверджене Указом Президента України. Разом з тим необхідно розробити порядок проведення службових перевірок та притягнення до відповідальності посадових осіб, які вчинили порушення в службовій діяльності. В структурі органів державного

контролю у сфері містобудування впровадити підрозділ контрольних перевірок ДАБІ України, розробити та затвердити положення про управління контрольних перевірок, згідно якого основним завданням вказаного підрозділу мають бути планові перевірки поточної діяльності територіальних органів ДАБІ України органів державної влади та місцевого самоврядування на предмет дотримання містобудівного законодавства та здійснення позапланових перевірок за зверненням центральних органів державної влади, правоохоронних органів вищого рівня (Генеральної Прокуратури України, Міністерства Внутрішніх Справ України, Служби Безпеки України та ін.). Модернізація структури державного архітектурно-будівельного контролю має відбуватися шляхом збільшення кількості фахівців, які безпосередньо здійснюють державний контроль та юридичний супровід в територіальних органах ДАБІ України, передбачає внесення змін до штатного розпису органів ДАБІ України. Впровадити в системі органів ДАБІ України підрозділ з питань профілактики та протидії корупції. Розробити та затвердити положення про підрозділ, основним завданням вказаного підрозділу має бути профілактика та протидія корупційним злочинам, адміністративним корупційним порушенням з боку осіб, віднесених до суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення при здійсненні державного архітектурно-будівельного контролю. Вказаний підрозділ має взаємодіяти з правоохоронними органами стосовно профілактики та протидії корупції в системі державного архітектурно-будівельного контролю. Підрозділу необхідно надати повноваження здійснювати службові перевірки за наказом голови або заступника голови ДАБІ України з питань запобігання та протидії корупції в системі державного архітектурно-будівельного контролю.

5. Покращення рівня мотивації державних службовців органів державного архітектурно-будівельного контролю має здійснюватися переважно завдяки покращенню ресурсної складової системи ДАБІ України. Необхідно розробити та впровадити корпоративну символіку, що має здійснюватись наказами ДАБІ України, розширити перелік відзнак ДАБІ України шляхом розроблення та впровадження положення про відзнаки Державної архітектурно-будівельної інспекції України. Також необхідно розробити та впровадити порядок забезпечення службовим житлом посадових осіб органів ДАБІ України, розроблення програми створення службового житлового фонду та створення службового житлового фонду має здійснюватися поступово шляхом фінансування будівництва та придбання службового житла за рахунок державного бюджету. Окрім того необхідно розробити та впровадити порядок надання пільгових путівок для відпочинку службовців органів ДАБІ України та їх сімей. Впровадження порядку має відбуватися комплексно зі створенням санаторного фонду ДАБІ України, забезпечення пільгового відпочинку за рахунок часткового державного відшкодування вартості послуг з відпочинку.

6. З метою покращення внутрішнього контролю варто розробити та впровадити порядок здійснення внутрішнього контролю в органах ДАБІ України. Внутрішній контроль має здійснюватись за виконанням розпорядчих документів, звернень, заходів інспекційного контролю та після інспекційного контролю, зі встановленням параметрів та механізмів контролю, встановленням відповідальності за порушення термінів та порядку здійснення внутрішнього контролю.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок.** Таким чином, необхідною передумовою розвитку й удосконалення системи державного архітектурно-будівельного контролю є впровадження комплексу заходів, спрямованих на покращення кадрової, структурної, внутрішньокommунікаційної, мотиваційної та внутрішньоконтрольної складової організаційного механізму контролю. Створення професійної асоціації посадових осіб органів державного-архітектурно-будівельного контролю та її вступ до міжнародних професійних асоціацій забезпечить стимулювання мотивації службовців органів ДАБІ. Реалізація визначених шляхів сприятиме зниженню кількості корупційних ризиків та проявів, підвищення рівня внутрішнього контролю а органах ДАБІ України, дозволить покращити ефективність архітектурно-будівельного контролю в Україні.

Розвиток організаційного механізму державного архітектурно-будівельного контролю дозволить покращити ефективність функціонування органів державного архітектурно-будівельного контролю, внаслідок чого має підвищитися рівень результативності діяльності Державної архітектурно-будівельної інспекції та її територіальних органів. Як наслідок має підвищитися рівень дотримання містобудівного законодавства, зменшитися рівень самочинного будівництва та підвищитися якість, надійність та безпечність об'єктів будівництва.

**Література:**

1. Городненко К.О. Щодо регулювання дозвільних (погоджувальних) процедур в будівництві у контексті прийняття нового закону «Про регулювання містобудівної діяльності» [Електронний ресурс] / К.О. Городненко // Електронна бібліотека юридичної літератури – Режим доступу: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/2822/%CA#chapter>.

2. Інформаційно-аналітичні матеріали (звіт) про виконання у 2011 році Державною архітектурно-будівельною інспекцією України покладених на неї завдань [Електронний ресурс] : Довідка засідання Колегії Державної архітектурно-будівельної інспекції України 26.01.2012 р. - Режим доступу : <http://www.dabi.gov.ua/colegia.shtm>.

3. Інформаційно-аналітичні матеріали (звіт) про підсумки роботи Державної архітектурно-будівельної інспекції України та її територіальних органів у 2012 році та виконання Плану роботи Державної архітектурно-будівельної інспекції України на 2012 рік [Електронний ресурс] : Довідка засідання Колегії Державної архітектурно-будівельної інспекції України 24.01.2013 – Режим доступу : <http://dabi.uss.gov.ua/colegia.shtm>.

4. Матвійчук А.В. Контрольні провадження у галузі будівництва : автореф. дис. ...канд. юридич. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.В. Матвійчук – К., – 2010 – 21с.

5. Мацюк Г.Р. Проблеми прийняття в експлуатацію самочинно збудованих об'єктів нерухомості [Електронний ресурс] / Г.Р. Мацюк // Адвокат № 2 (113) 2010 – С.14-18 – Режим доступу: [nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Advokat/2010\\_2/index.html](http://nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Advokat/2010_2/index.html).

6. Миронець І.М. Штрафна відповідальність за адміністративні правопорушення у будівельній діяльності [Електронний ресурс] / І.М. Миронець // Адвокат № 6 (117) 2010 – С.34-38 – Режим доступу: [nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum...2010\\_6/2010...Myronec.pdf](http://nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum...2010_6/2010...Myronec.pdf).

7. Про регулювання містобудівної діяльності [Електронний ресурс] : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=3&nreg=3038-17>.

8. Ромасько В.О. Державний контроль у сфері будівництва : адміністративно-правові засади : автореф. дис. ...канд. юридич. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.О. Ромасько – Х., – 2010. – 36 с.

9. Стратегічне планування: навч. посіб. / М.А. Латинін, Т.М. Лозинська, І.В. Дунаєв ; за заг. ред. д.е.н., проф. О.Ю. Амосова. – 2-ге вид., перероб. та доп. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. – 228 с.

10. Трофуненко Н.В. Щодо отримання дозволу на виконання будівельних робіт / Н.В. Трофуненко // Економіка та право. - № 32 (1) – С. 117-121. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Epravo/2012\\_1/index.html](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Epravo/2012_1/index.html).

11. Шульга М. Самочинне будівництво: правові проблеми та шляхи їх вирішення. Частина 1. Правові підстави визнання будівництва самочинним / М. Шульга, Л. Баранова, Г. Михайлов // Юридичний радник. – 2007. – № 4 (18). – С. 56–61.

12. Юрченко Є.О. Сутність та зміст державного архітектурно-будівельного контролю. Державне управління та місцеве самоврядування: Тези XII Міжнар. наук. конгресу, 29 березня 2012 р. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. – С. 292 – 293.



Ірина ПАНАСЕНКО

## „ДОРОЖНЯ КАРТА” РЕФОРМУВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

**Постановка проблеми.** На шляху становлення та перебудови незалежної української держави одним із найважливіших завдань є конструктивне розв’язання проблем, що існують в українському суспільстві. Основною з таких проблем є реформування та державне регулювання такої важливої сфери, як житлово-комунальне господарство. Проблема забезпечення реформування, ефективного функціонування і визначення перспективних напрямів розвитку житлово-комунального господарства України (далі – ЖКГ) та підприємств галузі завжди була, є і залишатиметься одним з найважливіших та найскладніших питань, що перебуває у центрі уваги науковців, владних структур, громадських організацій, засобів масової інформації, населення, що обумовлене особливим значенням сфери життєзабезпечення для економічного та соціального розвитку країни, її міст і регіонів. Взагалі державне регулювання є діяльністю держави щодо створення правових, економічних і соціальних передумов, необхідних для функціонування економічного механізму відповідно до цілей і пріоритетів державної економічної політики. Рациональне державне регулювання ставить за мету не протистояння механізму ринкового регулювання та не підміну його, а свідоме виконання регулюючого потенціалу, надання ринковим регуляторам цілеспрямованого характеру, що сприяє досягненню поставлених державою цілей і пріоритетів з найменшими економічними та соціальними витратами [14, с. 215].

Державне регулювання житлово-комунального господарства базується на основних засобах впливу на ринок, таких як: законодавчі акти, прогнози розвитку національної економіки, цільові комплексні програми, державні замовлення і державні контракти, державні інвестиції, державні і місцеві бюджети, бюджетні дотації, субсидії, податки й податкові пільги, державні кредити, державні резерви, соціально-економічні нормативи, галузеві загальнодержавні норми і стандарти, норми амортизації, системи фіксованих граничних і вільних цін, індексування цін, встановлення єдиної тарифної системи та ін.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемами реформування та регулювання житлово-комунального господарства на сучасному етапі розвитку займалися такі провідні вчені, та виробничники як А. Борисенко, Б. Данилишин, О. Вольська, С. Денисюк, В. Дорофійенко, Т. Качала, В. Лобас, І. Осипенко, В. Пила, А. Праховник, О. Рибалко, І. Розпутенко, Д. Стеченко, Ю. Хівріч, Л. Шалабай, В. Петросов, О. Білянський та ін.

Незважаючи на ретельні дослідження як окремих науковців, так і наукових колективів зазначеної проблеми, житлово-комунальне господарство як об’єкт системної, а точніше конгломеративної складності і в теоретичному плані, і з погляду вирішення практичних задач досліджений вкрай недостатньо. Існуючі результати наукових досліджень, незважаючи на їх теоретичну і практичну цінність, не пропонують конкретних шляхів підвищення ефективності державного та місцевого управління ЖКГ.



**ПАНАСЕНКО**

**Ірина Олексіївна,**

керівник групи по роботі з фізичними особами відділу претензійно-позовної роботи юридичного департаменту комунального підприємства «Харківводоканал», здобувач кафедри економічної політики і фінансів Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

**Анотація:**

у статті розкриваються особливості функціонування ринку житлово-комунальних послуг. Розглядаються механізми реформування системи житлово-комунального господарства України.

**Ключові слова:** держава, ринок житлово-комунальних послуг, житлово-комунальне господарство, індикаторні показники, "Дорожня карта" реформування ЖКГ.

УДК 35.085

За ринкових умов концептуальні засади та практичні механізми ефективного державного управління процесами стабілізації діяльності житлово-комунальної сфери у системі державного управління та місцевого самоврядування потребують подальшого дослідження, оскільки докорінно змінилися внутрішні і зовнішні умови функціонування ЖКГ. Зазначене *становить мету статті*.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Незважаючи на те, що проблеми функціонування житлово-комунального комплексу, постійно перебувають у фокусі пильної уваги органів державного управління України, проте серйозних позитивних зрушень у цій сфері досі не відбулося. Це можна пояснити тим, що система житлово-комунального господарства є інфраструктурною складовою системи державного управління та місцевого самоврядування, проте інвестується по залишковому принципу.

Це, у першу чергу, склалося внаслідок недолугого розподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, коли на державному рівні практично не розглядаються, а отже, і не вирішуються питання, пов'язані з діяльністю житлово-комунального господарства, а їх вирішення повністю перекладено на плечі та фінансово-економічні бази органів місцевого самоврядування – місцеві ради. Основні об'єкти житлово-комунального господарства знаходяться у власності територіальних громад та безпосередньо знаходяться у сфері управління органів місцевого самоврядування.

За таких умов говорити про повноцінне фінансування потреб житлово-комунального господарства навіть не доводиться. Складається порочна практика, коли підприємства галузі не мають достатніх обігових коштів для утримання в належному стані комунальних споруд, мереж, устаткування, погіршується технічний стан основних фондів, збільшуються питомі втрати та непродуктивні витрати матеріальних та енергетичних ресурсів, як наслідок – знижується рівень та якість комунальних послуг, що викликає обґрунтоване незадоволення населення і, відповідно, зменшення обсягів платежів [1, с. 135]. Монополізм комунальних підприємств, нерозвиненість цивільно-правових механізмів відповідальності за кількість і якість послуг, які сьогодні перебувають на безпрецедентно низькому рівні, не дозволяють ефективно захищати інтереси споживачів.

Слід констатувати і наявність потужного впливу політичних чинників на ситуацію у цій сфері. Адже рівень тарифів, сплачуваних населенням за комунальні послуги, традиційно був одним з вагомих аргументів у передвиборчих змаганнях різних років. Тривале штучне стримування перегляду тарифів на житлово-комунальні послуги для населення за високих темпів зростання цін на енергоносії в умовах наростання політичного популізму керівників держави та політичних партій, яке відбувалося протягом затяжного виборчого циклу 2004–2012 рр., суттєво поглибило проблему та наблизило її до критичної межі [13 с. 54].

Отже, на сьогодні, житлово-комунальне господарство залишається однією із самих слабких ланок, як в економіці, так і в управлінні України, і є одним з основних середовищ соціальної напруги. Головна причина полягає в тому, що галузь безнадійно відстала у впровадженні ринкових відносин та в оновленні основних фондів і технологій. У ній дотепер переважають державні і комунальні підприємства, що монополізували надання послуг.

У цілому ЖКГ, як системний об'єкт управлінського простору працює збитково. Обсяги заборгованості роблять фінансовий стан стабільно незадовільним. До цього часу укладаються понад мільйон договорів про реструктуризацію боргових зобов'язань. У зв'язку з цим, особлива увага повинна приділятися модернізації системи фінансування житлово- комунального господарства, яка враховує традиційні джерела фінансування і принципово нове джерело – доходи за рахунок створення нового сектора регіонального і муніципального бізнесу, залучення вітчизняних і закордонних інвестицій.

Таким чином, одним з визначальних завдань центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має стати забезпечення комплексного виконання програми реформування ЖКГ. Інструментом рішення нагальних і гострих проблем повинні стати: система цільових програм, інвестиційний менеджмент та нові механізми управління. На сьогоднішній момент в реальній практиці організації підприємств ЖКГ та програмах їх розвитку не враховуються належним чином досягнення вітчизняної і світової економічної, менеджментської, правової, будівельної, житлово-комунальної, інформаційної, екологічної, енергетичної та транспортної науки. Позитивним кроком в організаційному забезпеченні цього завдання стало створення у 2006 р. Міністерства будівництва, архітектури і житлово-комунального господарства України та реорганізація його у 2010 р. у Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, на яке покладено обов'язки координації, науково-методичного супроводу та практичної допомоги органам місцевого самоврядування у реформуванні системи житлово-комунального господарства.

На сьогодні основні фонди всіх галузей ЖКХ практично вичерпали повністю свій віковий та технічний ресурс. Винятком можуть бути житлові будинки, що збудовані у 90-х роках та після 2000 року. Зношеність (моральна та фізична) об'єктів (споруд, мереж, тощо) водопостачання, водовідведення, теплопостачання, газових мереж та ін. досягла в цілому більше 60%, в окремих випадках 90-100%.

В таких умовах необхідність докорінного реформування галузі із залученням регулюючих механізмів держави є вкрай актуальною. Єдиною суттєвою перешкодою, що гальмує процес реформування ЖКГ є перманентна політична криза, що заважає забезпеченню поступового сталого просування в цьому напрямку.

Законом України „Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки” передбачено основні напрямки реформування ЖКГ [16], що тісно пов'язані з цілою низкою нормативних документів, законів та програм розвитку в інших сферах національного господарства.

Визначені основні ключові терміни розвитку та реформування – „віхи”- 2015, 2020, 2030р.р.

Путівником реформування пропонується так звана „дорожня карта”, що наведена на мал.2 (на прикладі водопровідно-каналізаційного господарства).

Термін „дорожня карта” (Road map) вперше явився у документах Європейської комісії у 2000 році, а в лексиконі країн СНД декілька пізніше: спочатку на дипломатичному рівні, а потім увійшов у різноманітні галузеві та економічні сфери.

„Дорожня карта” – це умовна назва сукупності об'єктивно необхідних дій та кроків, послідовності подання перешкод та рубіжів, що ведуть до досягнення поставленої мети [18].

Як видно з рис.1, „фініш” дорожньої карти” – це „досягнення заданих індикаторів якості наданих послуг ВКГ, екологічних показників та безбитковості підприємств.

Основні напрямки реформування ЖКГ:

1. Організація ефективного управління у сфері виробництва та надання послуг ЖКГ.
2. Поглиблення демонополізації ЖКГ та створення конкурентного середовища на ринку послуг.
3. Технічне переоснащення ЖКГ, наближення до вимог ЄС показників використання матеріальних та енергетичних ресурсів, якості послуг.
4. Забезпечення безбитковості функціонування підприємств ЖКГ.

Необхідно відмітити, що „фініш” дорожньої карти” (2030 р.) не є остаточним. В процесі руху по цьому шляху, цілком природно, необхідно буде корегувати наступні дії. Досягнення мети реформування у нашому випадку – це лише проміжний етап в подальшому розвитку галузі, тому передбачається можливий „старт” чергового етапу подальшого розвитку ЖКГ [17].

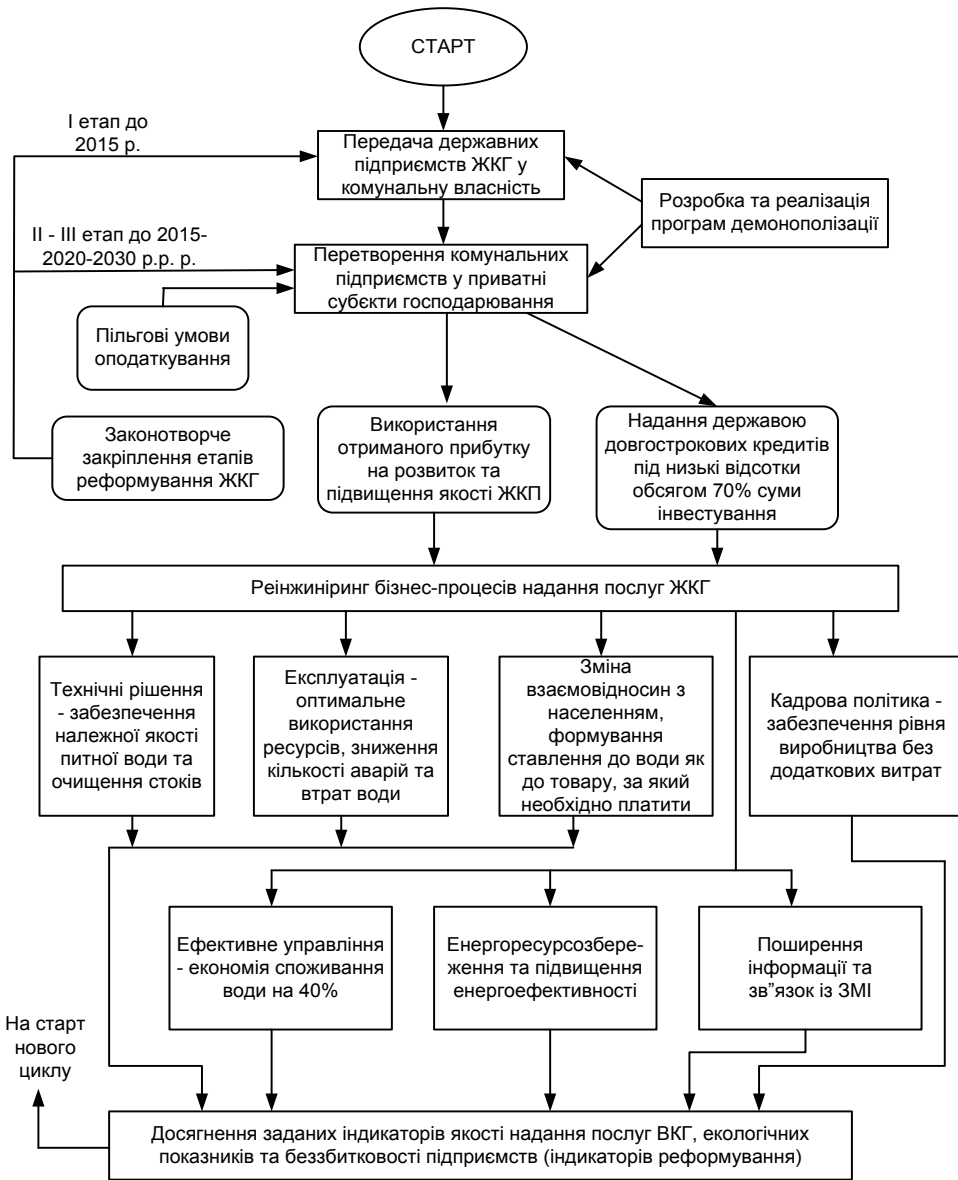


Рис. 1. „Дорожня карта” реформування житлово-комунального господарства (на прикладі ВКГ)

„Дорожня карта” сформована на прикладі ВКГ, але може бути використана для будь-якої підгалузі ЖКГ з урахуванням її специфіки.

Вкрай важливим напрямком реформування є демонополізація підприємств галузі. За 21 рік в цьому напрямку відбулися певні зміни (ритуальні послуги, озеленення, житлове господарство, санітарне очищення тощо). Але повноцінного створення конкурентного середовища не відбулось, природні монополії (ВКГ, тепло-, газо-, постачання, ліфтове господарство, міськелектротранс та ін.) залишились майже в умовах колишнього СРСР. Це можна пояснити низкою факторів:

- відсутність або нерозвинутість законотворчого напрямку демонополізації цих підгалузей;
- опір керівництва підприємств цих підгалузей;
- практична відсутність (за деякими виключеннями) інвесторів і т. ін.

Специфічні особливості підгалузевих-монополістів диктують свої „правила гри” у процесі демонополізації.

Розглянемо можливі сценарії демонополізації водопровідно-каналізаційного господарства великого міста. Вхідні дані:

- місто з населенням до 1 млн. жителів;
- водозабори поверхневі – 2 одиниці, водозабор артезіанський – 1;
- система подачі та розподілу води (СПРВ) представлена 2-ма майданчиками резервуарів чистої води (РЧВ), 10-ма водопровідними насосними станціями (ВНС) III підняття та 50-ма підвищуючи ми насосними станціями (ПНС) для будинків підвищеної етажності (більше 9 поверхів), водомережами загальною протяжністю 800 км;
- система водовідведення – 12 КНС, каналізаційна мережа – 700 км, станція біологічної очистки (СБО);
- допоміжне виробництво (транспорт та спец механізмию)

З цеху ремонту обладнання і т.ін. складу системи водопостачання та водовідведення виділяються основні технологічні складові:

1. підйом та обробка води (ВНС I, II підняття, споруди кондиціонування води);
2. СПРВ (крім ПНС);
3. артезіанський водозабор (свердловини, РЧВ, ВНС II підняття);
4. ПНС;
5. система водовідведення (КНС та каналізаційні мережі);
6. СБО;
7. допоміжне виробництво.

Розглянемо сценарії демонополізації в рамках наведеного складу підприємства.

I сценарій – створення приватно-комунальних підприємств по технологічному принципу.

Такий підхід реалізується на засадах самоокупності та товарно-грошових стосунках між суб'єктами господарювання. Він також передбачає повний облік подачі/споживання води між ланцюгами технологічного процесу, використанням методів менеджменту (лізинг, аутсорсинг тощо) на договірній основі згідно діючого законодавства.

Цей сценарій передбачає певну законотворчу перспективу з метою забезпечення регулюючої функції держави та органів місцевого самоврядування. Можливо необхідно запровадити механізм розробки та набуття чинності підзаконних нормативних документів (наказів, постанов, методик, інструкцій тощо), які б забезпечували деталізацію та поглиблення законів України стосовно ЖКГ.

II сценарій – приватизація окремих ділянок (зон) водопостачання та водовідведення.

Такий сценарій передбачає відокремлення від системи деяких зон, на базі яких створюються приватно-комунальні підприємства. Під зонами в даному контексті розуміється територіальна декомпозиція СПРВ (по адміністративних районах, зонах водопостачання, басейнах каналізування, по джерелах водопостачання тощо).

В такому випадку конкурентне середовище створюється за рахунок якості питної води, послуг по її доведенню до споживача, відведення стічних вод, екологічних показників по забрудненню природного середовища.

В сценарії I монополізм практично зникає, але при цьому необхідний жорсткий державний контроль за якістю питної води на всіх стадіях, за додержанням „Правил технічної експлуатації” та „Правил надання послуг”, екологічних норм. Сценарій II також забезпечує повну ліквідацію монополії.

На сьогодні в великих містах вже існує конкуренція в системі питного водопостачання за рахунок великої кількості фірм-постачальників питної води високої якості (цистерни, бутильована вода, локальні фільтрувальні станції і т. ін.).

Аналогічно можлива демонополізація інших підгалузевих-монополістів з урахуванням їх виробничо-господарської структури.

Безумовно, подібні дії по реформуванню (включаючи демонополізацію) неможливі без фінансово-економічного, тарифного, енерготехнологічного аудитів, прийняття відповідних законів та рішень місцевих органів, що базуються на наукових та технологічних обґрунтуваннях та реінженірингу бізнес-процесів ЖКГ, бізнес-плануванні тощо.

Як було відмічено вище, „фініш” дорожньої карти” повинен зафіксувати досягнення заданих індикаторних показників реформування по принципу „А чого ж ми досягли?”. Безумовно для кожної підгалузі ЖКГ необхідно розробити свої індикаторні показники, які б відповідали визначеним та закріпленим законодавчим чином напрямкам реформування, згаданим вище.

**Висновок.** Представлений в даній роботі огляд існуючого стану ЖКГ, системи управління цією галуззю, проблеми реформування та державного регулювання неможливі без подальшого дослідження розробки форм та методів, законодавчої діяльності і т. ін. Запропонована модель „дорожньої карти” та індикаторних показників досягнення цілей реформування ЖКГ відповідає сучасним вимогам світового та європейського менеджменту.

### *Література:*

1. Атаманчук Г. Теория государственного управления: Курс лекций./ Г. В. Атаманчук — 3.изд., доп. — М. : Омега-Л, 2005. — 579 с.
2. Вікіпедія // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.wikipedia.org>
3. Господарчий Кодекс України – «Голос України» – 14 березня 2003 – № 49 – 50 с.
4. Димченко О. В. Житлово-комунальне господарство в реформаційному процесі: аналіз, проектування, управління: монографія / О. В. Димченко; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. – Х.: ХНАМГ, 2009. – 356 с
5. Ефименко И. А. ЖКХ как сфера нормального функционирования жизнедеятельности населения / И. А. Ефименко // Бизнесинформ. - № 11 (2). - 2009. - С. 35-36.
6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» – Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, – N 24, – ст.170.
7. Закон України «Про ціни та ціноутворення» – Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1990, – N 52, – ст.650.
8. Конституція України. – [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
9. Наказ Держбуду України від 03.09.99 №214 «Про затвердження Порядку визначення нормативних витрат житлово-експлуатаційних організацій, пов’язаних з утриманням будинків і прибудинкових територій» [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.nreg=z0917-99>
10. Наказ Держкомбуду України 07.09.98 № 194 «Про затвердження Типового положення про порядок конкурсного відбору підприємств для утримання житлових будинків і прибудинкових територій та Типового договору на утримання житлових будинків і прибудинкових територій». // Практичний посібник Центру сприяння житловим та муніципальним реформам К.: Право, 1999.– С. 220-228.
11. Непомнящий О. М. Стимулюючий підхід в реалізації житлових програм / О. М. Непомнящий // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ ”Магістр”. – 2011. – Вип. 2 (40). – С. – 132 – 140.
12. Постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.97 № 1497 «Про затвердження Правил надання населенню послуг з водо-, теплопостачання та водовідведення» [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1497-97-%EF>
13. Проміжний звіт про науково-дослідну роботу на тему ”Дослідження чинного законодавства України у житлово-комунальній сфері та підготовка пропозицій щодо

його вдосконалення з метою забезпечення дерегуляції та прозорості шляхом розроблення єдиного уніфікованого базового законопроекту в житлово-комунальному господарстві”. – ГО ”Інститут соціально-економічних стратегій”. – Київ, 2012. – 124 с.

14. Стельмащук А. М. Державне регулювання економіки: навчальний посібник / Стельмащук А. М. – Тернопіль : ТАНГ, 2000. – 315 с.

15. Торкатюк В.І. Оценка экономической эффективности решения задач управления жилищно-коммунальной структурой города / В.І. Торкатюк, Ю.Ю. Усенко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua>

16. Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки: Закон України від 11.06.2009р. №1511-VI// Відомості Верховної Ради України. – 2009.-№46. – 512с.

17. Білянський О.М. Організаційно-фінансовий механізм розвитку житлово-комунального господарства: Дис. к.е.н.: 08.10.01. – Х., 2006.-183с.

18. Яворский М.И. и др. «Дорожная карта» энергосбережения и повышения энергетической эффективности. – М.: Энергосбережение, 2010, №7, с.32-35.



## ЛІСОВА

**Тетяна Василенна,**  
кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри земельного та аграрного права Національного університету "Юридична Академія України імені Ярослава Мудрого", м. Харків.

### Анотація:

у статті проаналізовано особливості державної реєстрації прав на землю в умовах сьогодення. Зроблено порівняльний аналіз проведення реєстрації земельної ділянки і реєстрації речового права на неї.

### Ключові слова:

земельна реформа, національна кадастрова система, державна реєстрація права на землю.

УДК 349.4

## Тетяна ЛІСОВА

### АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

**Постановка проблеми.** В умовах проведення земельної реформи набуває особливого значення державна реєстрація прав на землю. Наголосимо, що у зв'язку з прийняттям 7 липня 2011 р. Закону України «Про державний земельний кадастр» [1] в Україні була запроваджена так звана «дуальна система» ведення кадастру і реєстрації прав. При цьому одна структура веде базу даних на земельні ділянки, а інша – здійснює реєстрацію прав на них. Правова регламентація земельних реєстраційних відносин, як слушно зазначають провідні науковці, за своїм змістом є досить складною [2, с. 55].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вибір теми статті визначено актуальністю порушеної в ній проблеми, яка розглядалася в роботах таких учених, як М.В. Шульга, П.Ф. Кулинич, С.В. Гринько, К.О. Настечко, О.О. Піфко [див.: 2 – 7; 9; 11] та ін.

Таким чином, правова природа реєстрації прав на землю була предметом наукових досліджень низки сучасних науковців. Однак більшість їх праць стосується висвітлення окремих її аспектів за часів дії колишнього законодавства у цій сфері.

**Метою статті** є вивчення низки питань державної реєстрації прав на землю в умовах запровадження національної кадастрової системи та нової системи державної реєстрації прав.

**Вклад основного матеріалу.** Доречно погодитися з думкою П.Ф. Кулинич, що державна реєстрація прав на землю є офіційним визнанням і підтвердженням державою фактів виникнення, переходу або припинення прав власності, користування, зокрема права оренди землі, їх обмежень, земельних сервітутів тощо, що супроводжуються внесенням даних про зареєстровані права до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень [3, с. 311].

З погляду С.В. Гринька, реєстрація прав на землю – це юридично визначена, поліфункціональна, вольова діяльність суб'єктів земельних реєстраційних правовідносин, спрямована на внесення передбачених законодавством належно отриманих даних у спеціально призначені для цього офіційні документи уповноваженими державою органами за встановленою процедурою з метою виникнення, зміни або припинення відповідних прав на землю у належних заінтересованих осіб, які її ініціюють, та утвердження останніх як суб'єктів зазначених легалізованих прав [4, с. 24]. Поліфункціональна спрямованість реєстрації праві, на думку науковця, об'єктивується у таких основних напрямках як: легалізаційний (правовстановлювальний), екологічний, інформаційний, обліковий та статистичний [4, с. 24].

К.О. Настечко оформленням прав на земельні ділянки вважає юридично визначену діяльність суб'єктів оформлення прав на земельні ділянки для видачі та отримання юридично-значимих та правовстановлюючих документів на право власності, право користування або на право осіб на земельну ділянку, яке виникає із встановлення обтяжень або обмежень, їх державної реєстрації та нотаріального оформлення у випадках, встановлених законом [5, с. 524 – 525]. Така діяльність, як зазначає дослідник, розпочинається із подання передбаченого законодавством юридично-значимого документа до адресата (органу державної влади або самоврядування) відповідно до встановленої законодавством процедури та завершу-



ється видачею правостановлюючого документа на земельну ділянку та його державної реєстрації [5, с. 524 – 525]. Проте, на думку С.В. Гринька, застосування саме терміну «оформлення» має певні недоліки, зокрема обмеженість у розкритті, поясненні правової природи реєстрації прав на землю, адже про обмеження можна вести мову як у межах легалізаційної, так і у межах легітимаційної діяльності [4, с. 15]. Отже, допустимим застосуванням зазначеного терміну під час визначення реєстрації прав на землю лише у випадках узаконення, тобто легалізації таких прав.

Сучасні науковці наголошують на притаманній оформленню прав на земельні ділянки гарантуючій, екологічній та інформативній функції [6, с. 82]. П.Ф. Кулинич справедливо зазначає, що державна реєстрація прав на нерухомість є складовою правоохоронної функції держави [7, с. 31].

Акцентуємо увагу, що 1 липня 2004 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [8]. Тим самим, як доречно зазначає П.Ф. Кулинич, було зафіксоване проходження важливого, рубіжного етапу на шляху формування в Україні нової, цивілізованої системи державної реєстрації речових прав на нерухоме майно [9, с. 37].

Наголосимо, що зазначений Закон набув чинності лише 1 січня 2013 р. Відповідно до положень зазначеного Закону виключно державна реєстрація прав тягне за собою виникнення права власності та інших прав на земельну та іншу нерухомість. Згідно зі ст. 125 ЗК України право власності на земельну ділянку, а також право постійного користування та право оренди земельної ділянки виникають з моменту державної реєстрації цих прав. За цим Законом державна реєстрація речових прав на нерухоме майно – офіційне визнання і підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення прав на нерухоме майно, обтяження таких прав шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

Слід звернути увагу на те, що згідно зі ст. 79<sup>1</sup> ЗК України земельна ділянка може бути об'єктом цивільних прав виключно з моменту її формування та державної реєстрації права власності на неї. При цьому державна реєстрація речових прав на земельні ділянки здійснюється після державної реєстрації земельних ділянок у Державному земельному кадастрі. Відносини із інформаційної взаємодії органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, та органу державної реєстрації прав врегульовано Постановою Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2012 р. № 118 [10].

Не можна не погодитися з О.О. Піфком, що ефективна реєстрація земельних ділянок неможлива поза державним земельним кадастром [11, с. 222].

Відповідно до Закону України «Про державний земельний кадастр» державний земельний кадастр є єдиною державною геоінформаційною системою відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження в їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами.

Державна реєстрація земельної ділянки полягає у внесенні до Державного земельного кадастру передбачених цим Законом відомостей про формування земельної ділянки та присвоєння їй кадастрового номера.

Систему органів, що здійснюють ведення Державного земельного кадастру, становить центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів та його територіальні органи. Держателем Державного земельного кадастру є центральний орган виконавчої влади з питань земельних ресурсів. Адміністратором Державного земельного кадастру є державне підприємство, що належить до сфери управління центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів і здійснює заходи із створення та супроводження програмного забезпечення Державного земельного кадастру, відповідає за технічне і технологічне забезпечення, збереження та захист відомостей, що містяться у Державному земельному кадастрі.

Внесення відомостей до Державного земельного кадастру і надання таких відомостей у складі центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів

та його територіальних органів здійснюють державні кадастрові реєстратори. Саме вони перевіряють відповідність поданих документів вимогам законодавства; формують поземельні книги на земельні ділянки, вносять записи до них, забезпечують зберігання таких книг; здійснюють внесення відомостей до Державного земельного кадастру або відмовляють в їх внесенні; присвоюють кадастрові номери земельним ділянкам; надають відомості з Державного земельного кадастру та відмовляють в їх наданні; здійснюють виправлення помилок у Державному земельному кадастрі; передають органам державної реєстрації речових прав на нерухоме майно відомості про земельні ділянки.

Державна реєстрація земельної ділянки здійснюється при її формуванні шляхом відкриття Поземельної книги на таку ділянку за місцем розташування земельних ділянок відповідним Державним кадастровим реєстратором територіального органу центрального органу виконавчої влади з питань земельних ресурсів у містах Києві та Севастополі, містах республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення, районі за процедурою, передбаченою законом.

Поземельна книга є документом Державного земельного кадастру, який містить такі відомості про земельну ділянку: а) кадастровий номер; б) площа; в) місцезнаходження (адміністративно-територіальна одиниця); г) склад угідь; ґ) цільове призначення (категорія земель, вид використання земельної ділянки в межах певної категорії земель); д) нормативна грошова оцінка; е) відомості про обмеження у використанні земельної ділянки; є) відомості про межі частини земельної ділянки, на яку поширюється дія сервітуту, договору суборенди земельної ділянки; ж) кадастровий план земельної ділянки; з) дата державної реєстрації земельної ділянки; и) інформація про документацію із землеустрою, на підставі якої здійснена державна реєстрація земельної ділянки, а також внесені зміни до цих відомостей; і) інформація про власників (користувачів) земельної ділянки відповідно до даних про зареєстровані речові права у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно; і) дані про бонітування ґрунтів. Поземельна книга відкривається одночасно з державною реєстрацією земельної ділянки.

Слід звернути увагу, що відповідно до Закону України «Про державний земельний кадастр» державна реєстрація земельних ділянок здійснюється за заявою:

– особи, якій за рішенням органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування надано дозвіл на розроблення документації із землеустрою, що є підставою для формування земельної ділянки при передачі її у власність чи користування із земель державної чи комунальної власності, або уповноваженої нею особи;

– власника земельної ділянки, користувача земельної ділянки державної чи комунальної власності (у разі поділу чи об'єднання раніше сформованих земельних ділянок) або уповноваженої ними особи;

– органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування (у разі формування земельних ділянок відповідно державної чи комунальної власності) (ст. 24).

Земельній ділянці, відомості про яку внесені до Державного земельного кадастру, присвоюється кадастровий номер, який є її ідентифікатором у Державному земельному кадастрі. Система кадастрової нумерації земельних ділянок є єдиною на всій території України. Законом передбачено співпрацю органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, з органом державної реєстрації прав. Так, він одночасно з державною реєстрацією земельної ділянки надає органу державної реєстрації прав інформацію про: державну реєстрацію земельної ділянки (дату державної реєстрації, орган, що здійснив таку реєстрацію); кадастровий номер, площу, місце розташування земельної ділянки; кадастровий план зареєстрованої земельної ділянки в електронній (цифровій) формі. У свою чергу, орган державної реєстрації прав одночасно з державною реєстрацією речового права на земельну ділянку надає органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, інформацію про: а) суб'єкта права власності на земельну ділянку; б) суб'єкта речового права на земельну ділянку; в) державну реєстрацію права власності на земельну ділянку, пра-

ва користування (сервітут) земельної ділянки, права постійного користування, права оренди (суборенди) земельною ділянкою; права користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис); права забудови земельної ділянки (суперфіцій); г) дату державної реєстрації, реєстраційний номер земельної ділянки у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно із зазначенням відомостей про її кадастровий номер та орган, що здійснив державну реєстрацію.

Внесення відомостей до Державного земельного кадастру або надання мотивованої відмови у такому внесенні здійснюється у строк, що не перевищує чотирнадцяти робочих днів з дня отримання відповідної документації, якщо цим Законом не встановлено інший строк для здійснення цих дій.

З метою забезпечення реалізації положень Закону України «Про державний земельний кадастр» Кабінетом Міністрів України 17 жовтня 2012 р. було прийнято постанову «Про затвердження Порядку ведення державного земельного кадастру» № 1051, який визначає порядок присвоєння кадастрових номерів земельним ділянкам, а також механізм їх реєстрації [12].

Слід звернути увагу на те, що згідно із Прикінцевими і Перехідними положеннями Закону України «Про Державний земельний кадастр» земельні ділянки, право власності на які виникло до 2004 р., вважаються сформованими незалежно від присвоєння їм кадастрового номера. Проте ними не можна розпоряджатися, доки не буде отримано кадастрового номеру. Адже відомості про таку ділянку не внесені до Державного реєстру земель.

Згідно із Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» Державний реєстр речових прав на нерухоме майно є єдиною державною інформаційною системою, що містить відомості про права на нерухоме майно, їх обтяження, а також про об'єкти та суб'єктів цих прав; нерухоме майно – земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких неможливе без їх знецінення та зміни призначення; обтяження – заборона розпоряджатися та (або) користуватися нерухомим майном, яка встановлена або законом, або актами уповноважених на це органів державної влади, їх посадових осіб або яка виникає на підставі договорів.

Обов'язковій державній реєстрації підлягають речові права та обтяження на нерухоме майно, розміщене на території України, що належить фізичним та юридичним особам, державі в особі органів, уповноважених управляти державним майном, іноземцям та особам без громадянства, іноземним юридичним особам, міжнародним організаціям, іноземним державам, а також територіальним громадам в особі органів місцевого самоврядування, а саме: 1) право власності на нерухоме майно; 2) право володіння; право користування (сервітут); право користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис); право забудови земельної ділянки (суперфіцій); право господарського відання; право оперативного управління; право постійного користування та право оренди земельної ділянки; право користування (найму, оренди) будівлею або іншими капітальними спорудами, їх окремими частинами; іпотека; довірче управління майном; 3) інші речові права відповідно до закону; 4) податкова застава, предметом якої є нерухоме майно, та інші обтяження.

Інформація про права на нерухоме майно та їх обтяження підлягає внесенню до Державного реєстру прав. Права на нерухоме майно, що підлягають державній реєстрації відповідно до цього Закону, виникають з моменту такої реєстрації. Права на нерухоме майно, що виникли до набрання чинності цим Законом, визнаються дійсними у разі відсутності їх державної реєстрації, передбаченої цим Законом, за таких умов: якщо реєстрація прав була проведена відповідно до законодавства, що діяло на момент їх виникнення, або якщо на момент виникнення прав діяло законодавство, що не передбачало обов'язкової реєстрації таких прав. Державна реєстрація прав є публічною, проводиться органом державної реєстрації прав, який зобов'язаний надавати інформацію про зареєстровані права та їх обтяження в порядку, встановленому цим Законом.

Систему органів державної реєстрації прав становить центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної реєстрації прав, та структурні підрозділи територіальних органів Міністерства юстиції України, які забезпечують реалізацію його повноважень та є органами державної реєстрації прав. Держателем Державного реєстру прав є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної реєстрації прав. Адміністратором Державного реєстру прав є державне підприємство, що належить до сфери управління Міністерства юстиції України, здійснює заходи із створення та супроводження програмного забезпечення Державного реєстру прав та відповідає за технічне і технологічне забезпечення, збереження та захист даних, що містяться у Державному реєстрі прав.

Акцентуємо увагу, що згідно зі ст. 19 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» Державна реєстрація прав проводиться на підставі: 1) договорів, укладених у порядку, встановленому законом; 2) свідоцтв про право власності на нерухоме майно, виданих відповідно до вимог цього Закону; 3) державних актів на право власності або постійного користування на земельну ділянку у випадках, встановлених законом; 4) рішень судів, що набрали законної сили тощо. Відповідно до ст. 18 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» фізичним та юридичним особам у разі безоплатної передачі їм земельної ділянки із земель державної чи комунальної власності за рішеннями органів державної влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування при здійсненні державної реєстрації прав на нерухоме майно видається свідоцтво про право власності на нерухоме майно. Отже, колишні державні акти на право власності на земельні ділянки замінюватимуть відповідні свідоцтва. Що ж стосується державної реєстрації права постійного користування земельними ділянками, то на підтвердження цього права надається витяг з Державного реєстру прав.

Доречно зазначити, що і нотаріуси наділені повноваженнями у сфері державної реєстрації прав, здійснюючи насамперед так звану «вторинну» реєстрацію прав у період становлення державної реєстрації прав. Так, державна реєстрація прав власності, реєстрація яких проведена відповідно до законодавства, що діяло на момент їх виникнення (тобто до 1 січня 2013 р.), під час вчинення нотаріальної дії з нерухомим майном, об'єктом незавершеного будівництва проводиться нотаріусом, яким вчиняється така дія. У подальшому нотаріусом проводитиметься державна реєстрація прав виключно у результаті вчинення нотаріальної дії з нерухомим майном, об'єктом незавершеного будівництва (за наявності відомостей про право власності на нерухоме майно в Державному реєстрі прав).

Наголосимо, що однією з підстав скасування державної реєстрації земельної ділянки державним кадастровим реєстратором є незареєстроване з вини заявника речове право на земельну ділянку протягом одного року з дня здійснення державної реєстрації земельної ділянки.

Звернімо увагу на те, що Закон «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» визнає всі права на земельні ділянки, які були зареєстровані до 1 січня 2013р. навіть у разі відсутності їх державної реєстрації, передбаченої цим Законом, за умов, якщо реєстрація прав була проведена відповідно до законодавства, що діяло на момент їх виникнення або якщо на момент виникнення прав діяло законодавство, що не передбачало обов'язкової реєстрації таких прав. Таким чином, видані до 1 січня 2013 р. державні акти на право власності на земельні ділянки зберігатимуть свою чинність і після 1 січня 2013 р. – до тих пір, доки існуватиме відповідна земельна ділянка як об'єкт цивільних прав.

Доцільно зазначити, що законом України «Про державний земельний кадастр» передбачено відповідальність у сфері Державного земельного кадастру (ст. 30). Так, виконавці робіт із землеустрою та землеоціночних робіт, посадові особи, які здійснюють формування та/або внесення до Державного земельного кадастру відомо-

стей про об'єкти Державного земельного кадастру, державні кадастрові реєстратори за порушення законодавства у сфері Державного земельного кадастру несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність у порядку, встановленому законом. Дії або бездіяльність Державного кадастрового реєстратора можуть бути оскаржені до суду в порядку, встановленому законом.

Шкода, заподіяна Державним кадастровим реєстратором фізичним чи юридичним особам під час виконання своїх обов'язків, підлягає відшкодуванню за рахунок держави у порядку, встановленому законом.

Аналогічні норми містяться і у законі України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (ст. 30). Так, державні реєстратори, державні кадастрові реєстратори, нотаріуси, державні виконавці за порушення законодавства у сфері державної реєстрації прав несуть дисциплінарну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність у порядку, встановленому законом.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Державна реєстрація прав на землю в Україні набирає обертів. Сьогодні в Україні за чинним законодавством діють дві системи державної реєстрації: земельних ділянок і прав на них. Настав час забезпечити прозору реєстрацію прав на землю. Що ж стосується перспективи подальших наукових розвідок у вказаному напрямку, то продовження реформування земельних відносин зумовлюватиме більш поглиблене дослідження актуальних питань державної реєстрації прав на землю.

#### **Література:**

1. Про державний земельний кадастр: закон України від 7 липня 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 60. – Ст. 2405.
2. Шульга М. Юридичні засади державної реєстрації земельних ділянок та земельних прав / М. Шульга // Мала енциклопедія нотаріуса. – 2012. – № 3 (63). – С. 55 – 61.
3. Кулинич П.Ф. Державне управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів / П. Ф. Кулинич, В. І. Семчик, М. В. Шульга // Земельне право України. Академічний курс: підручник. – К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2008. – 600 с.
4. Гринько С.В. Правові аспекти реєстрації прав на землю: монографія / С.В. Гринько. – К.: “Київський університет”, 2004. – 172 с.
5. Настечко К.О. Оформлення прав на земельні ділянки: щодо визначення поняття / К.О. Настечко // Держава і право. – 2007. – С. 519 – 525.
6. Настечко К.О. Зміст і функції оформлення прав на земельні ділянки / К.О. Настечко // Юридична Україна. – 2010. – № 7. – С. 80 – 83.
7. Кулинич П.Ф. Державна реєстрація прав на земельну і неземельну нерухомість: світовий досвід та проблеми його імплементації в Україні / П.Ф. Кулинич // Земельне право України. – 2006. – № 9. – С. 30 – 39.
8. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: закон України від 1 липня 2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 30. – Т. 1. – Ст. 1993.
9. Кулинич П.Ф. Державна реєстрація прав на земельну нерухомість та земельний кадастр: поняття, співвідношення та правові засади / П.Ф. Кулинич // Юридичний журнал. – 2005. – № 11(41). – С. 35 – 42.
10. Про інформаційну взаємодію органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, та органу державної реєстрації прав: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2012 р. № 118 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 15. – Ст. 544.
11. Піфко О.О. Перспективи формування єдиної системи реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень в Україні / О.О. Піфко // Науковий вісник Ужгородського Університету. Серія Право. – 2007. – Вип. 8. – С. 220 – 223.
12. Про затвердження Порядку ведення державного земельного кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 р. № 1051 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 89. – Ст. 3598.

## ІННОВАЦІЙНІ АСПЕКТИ В СИСТЕМІ УПРАВЛІНСЬКОЇ КУЛЬТУРИ МАЛОГО ТА СЕРЕДНЬОГО БІЗНЕСУ СФЕРИ ОБСЛУГОВУВАННЯ



### ТУЛІМОВА

**Ольга Геннадіївна,**  
Генеральний менеджер  
групи компаній "Козир-  
на Карта", аспірантка  
кафедри державної  
політики та управління  
політичними процесами  
Національної академії  
державного управлін-  
ня при Президентові  
України,  
м. Київ.

**Анотація:** стаття  
присвячена проблемі ви-  
бору ефективної стра-  
тегії розвитку малого  
та середнього бізнесу  
сфери обслуговування  
в умовах кризи україн-  
ського суспільства та  
посилення конкурен-  
тоспроможності, яка  
багато в чому зале-  
жить від формування  
інноваційної культури  
працівників сфери об-  
слуговування.

### Ключові слова:

управлінська культура,  
інноваційна культура,  
інноваційний потенці-  
ал, малий та середній  
бізнес, сфера обслуго-  
вування.

УДК 658.589:005.3

**Постановка проблеми.** Актуальність проблем управлінської культури полягає в тому, що для власників малого та середнього бізнесу сфери обслуговування в Україні питання, пов'язані з інноваційними аспектами управлінської культури організації є надзвичайно важливими. Більшість власників в даний час, розглядають завдання формування управлінської культури в системі малого та середнього бізнесу, як одну з визначальних напрямків для успіху розвитку бізнесу сфери обслуговування.

Проблема інноваційних складових управлінської культури організації викликає інтерес власників через високу практичну та економічну значущість для життєдіяльності їх бізнесу на перспективу. Інноваційні складові відіграють важливу роль в розвитку бізнесу, відповідно, вони мають бути предметом пильної уваги з боку власників бізнесу сфери обслуговування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми управлінської культури малого та середнього бізнесу сфери обслуговування в сучасних умовах приділяється певна увага, в тому числі не залишаються осторонь й питання інновацій.

Основи теорії інновацій були закладені Н. Кондратьєвим, Й. Шумпетером та розвинені у подальшому Дж Кларком, У. Томпсоном, К. Фрименом та іншими іноземними дослідниками.

Суттєвий внесок у розвиток теорії управління інноваціями бізнесової сфери зробили такі російські вчені, як: А. І. Анчишкин, С. Ю. Глаз'єв, С. М. Меньшиков, Ю. В. Яковец та ін.

Дослідженню власне інноваційного потенціалу сфери управління бізнесовою діяльністю також присвячено низку робіт вітчизняних авторів, а саме: Е. А. Божко, В. Н. Гавва, А. В. Гриньов, Н. С. Краснокутська, А. С. Федонін, І. Н. Репіна, А. І. Олексюк.

**Мета статті.** Проведені нами експертні опитування вказують, що на сьогодні єдиний та цілісний підхід до формування інноваційної культури малого та середнього бізнесу сфери обслуговування практично відсутній. Так, досить широке коло питань, які пов'язані з чітким визначенням поняття інноваційний потенціал, створенням єдиної методики оцінки інноваційного потенціалу, формуванням та певною реалізацією інноваційного потенціалу в системі управлінської культури потребують більш глибокого вивчення та використання у практичній роботі.

**Вклад основного матеріалу.** Вперше у науку термін «інновація» запровадив на початку ХХ століття австрійський вчений Йозеф Шумпетер. Досліджуючи основні поняття інноваційної теорії, він розглядав інновації як зміни технології і управління, як нові комбінації щодо техніки і технології, використання ресурсів, створення нового продукту. Сучасна економічна наука тлумачить інновацію як певний процес, спрямований на досягнення результату та інновація як результат.

Згідно Закону України «Про інноваційну діяльність», «інновації - це новостворені (застосовані, і (або) вдосконалені конкурентоспроможні технології, продукція або послуги, а також організаційні-тех-

нічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери» [8].

Таке трактування сутності інновацій пов'язане лише із засобами виробництва, або технологічними процесами, що є необхідною, проте, недостатньою умовою, яка повинна спрямовувати весь інвестиційний потік ресурсів у галузі народного господарства з його ефективним використанням. Саме ці аспекти необхідно мати на увазі при розгляді інноваційного розвитку та управлінської культури в системі малого та середнього бізнесу сфери обслуговування.

З урахуванням викладеного пропонуємо таке визначення терміну «інновація» для організації сфери обслуговування: інновація - це кінцевий результат інноваційної діяльності, вона виступає у вигляді удосконаленого організаційно-управлінського процесу з метою досягнення економічного та соціального ефекту, виробленого та запропонованого продукту сфери обслуговування.

Інноваційна діяльність малого та середнього бізнесу сфери обслуговування

багато в чому залежить від чинників різного характеру, які можна класифікувати як внутрішні, так і зовнішні. До внутрішніх чинників відносяться: наявність матеріальних та фінансових ресурсів, техніка, технологія, організація та управління виробництвом, кадровий потенціал, науковий потенціал, маркетинг, інноваційний клімат, рівень сприйнятливості до нововведень, ступінь самостійності організації. Зовнішні чинники поділяються на чинники прямої дії (стан ринку, споживачі, бюджетна і податкова системи, наявність конкурентів, науковий потенціал, експортно-імпортна політика, державна інноваційна політика, наявність нормативно-правової бази та інноваційних актів) та чинники непрямой дії (стан макроекономіки, фінансово-кредитна та соціальна політика держави, наявність природних ресурсів, нормативно-правова база, міжнародне науково-технічне співробітництво, політичні чинники).

Дослідження впливу інновацій на управлінську культуру взагалі проводилися і проводяться в багатьох розвинених країнах, проте, використання досвіду та рекомендацій зарубіжних фахівців вимагає аналізу можливості їх вживання й адаптації до умов ментальних українського менеджменту, тим більше до сфери обслуговування. Управлінська культура виступає як інтеграційне середовище організації, що відображає сукупність всіх, у тому числі і інноваційних процесів, що відбуваються в процесі реалізації управлінської культури організації.

Особливе значення в управлінській культурі мають раціональний початок, знання, сучасні концепції, наукоємкі технології. Без уміння висунути інноваційні цілі в систему завдань управління сфери малого та середнього бізнесу, а потім знайти адекватні методи їх вирішення не може бути ефективного управління. Більшість учених в галузі інновацій погоджуються з думкою, що відсутність інноваційної складової в сфері управління українського суспільства - це одна з головних причин інноваційної стагнації. Проектування системи управління інноваціями на базі управлінської культури дозволить не лише підвищити інноваційний інтерес в організації бізнесової діяльності, але і сприятиме формуванню управлінської культури суспільства та його розвитку в цілому.

Таким чином, поряд з управлінською культурою, стратегічним ресурсом XXI століття є також і інноваційне мислення. Доцільно відзначити, що по аналогії з поняттям «організація», поняття «інновація» засвідчує також і процес реалізації новизни в системі управлінської культури.

У ширшому сенсі інновація - синонім успішного розвитку соціальною, економічною, освітньою, управлінською та іншими сферами на базі використання різних нововведень.

Існує необмежений діапазон прояву інноваційного мислення: від створення умов ефективного користування інноваційного потенціалу (особистості, підприємства, організації) на користь розвитку суспільства до забезпечення максимальної зваженості

в реформуванні суспільства. Саме за участю інновацій можна реально домогтися:

- у сфері економіки - прискорення і підвищення ефективності впровадження нових технологій та винаходів;
- у сфері управління - реальної протидії бюрократичним тенденціям;
- у сфері освіти - сприяння розкриттю інноваційного потенціалу особи та його реалізації;
- у сфері культури - оптимізації співвідношення між традиціями й оновленням, різними типами та видами культур.

В той же час, не можна, звичайно, все зводити до впливу інноваційного чинника. Існують потужні політичні, економічні, соціальні та інші чинники, які детермінуються станом культури в цілому і, перш за все, її інноваційною складовою. Не викликає сумніву і той факт, що інноваційні чинники культури органічно пов'язані з іншими галузями науки і культури.

Формування інноваційної культури пов'язане, перш за все, з розвитком творчих здібностей і реалізацією креативного потенціалу самої людини.

Що ж стає пріоритетним у вченні та постійному поповненні інноваційних надбань менеджера? Виявляється, що навіть не економіка, не право, не технічні технології, а поведінка людини в організації, в суспільстві, закони розкриття творчого потенціалу як менеджера, так і кожного працівника, культура людського спілкування. Словом, знання і розуміння людини, форм її поведінки в соціальній організації — найважливіший елемент управлінської культури та суть управлінської революції, яку переживає світ, що, поза сумнівом, складе основу нової управлінської культури XXI століття.

Багато іноземців, відвідуючи японські фірми, дивуються, як японці, використовуючи ту ж технологію, ті ж устаткування і сировину, що застосовуються в Європі і США, добиваються вищої якості продукції. Японці вважають, що якість продукції дають не верстати, а люди, але це не знаходить розуміння та усвідомлення у представників управлінської сфери нашої країни. Керівники японських фірм виявили секрет опанування енергії людей і використання їх потенціалу з більшою ефективністю, чим хто б те не був. Ці секрети реалізують добре підготовлені і талановиті організатори — керівники. У високорозвинених країнах їх готують спеціальні середні та вищі учебні заклади, державні та приватні школи, ліцеї та коледжі.

Професія менеджера вимагає настільки великої самовіддачі, яка інколи приводить до стресу, як результат надмірних розумових перевантажень менеджера, це потребує уваги на це вказує багато науковців. Наприклад, німці в ужитку жартівливо називають стрес - «хворобою менеджера».

Кожна країна має у своєму розпорядженні обмежене число керівників, менеджерів вважається, що це «золотий фонд нації». У числі типових соціально-психологічних меж особи цієї професії дослідники називаються ініціативність, висока працездатність тощо. Однак, головні серед них - творчий склад розуму, кмітливість, стратегічне мислення, вміння акумулювати багато енергії, схильність до інновацій. Ці межі серед всіх традиційних цінностей виділяють фігуру перетворюючого менеджера-лідера, особистість, суперталанту організації справи в установі і фірмі, здатної створювати нові організаційні структури, вирішувати неординарні завдання, які продукують потреби діяльності в організації.

З метою вивчення рівня інноваційної культури організацій малого та середнього бізнесу сфери обслуговування в Україні, в лютому 2013 року нами проведено експертне соціологічне опитування «Діагноста інноваційного мікроклімату та інноваційного потенціалу організації сфери обслуговування».

Основними причинами вивчення та введення інновацій у організації сфери обслуговування (ресторанного господарства) є: посилення конкурентної боротьби та намагання одержати на ринку конкурентні переваги та максималізувати прибуток; зростання попиту споживачів; забезпечення престижу організації та швидке вирі-



шення проблем, що можуть виникнути в організації; вивчення наукових новинок та їх впровадження у виробничий процес з метою поліпшення результатів діяльності організації сфери обслуговування.

У дослідженні взяли участь 20 керівників сфери ресторанного бізнесу м. Києва. Збір інформації здійснювався за допомогою анкетного опитування, (див.табл.1).

Таблиця 1.

Рівень інноваційної культури керівників

Питання	Результати		
	«постійно»	«інколи»	«рідко»
Оцініть своє ставлення щодо інновацій, використовуючи наступну оцінюючу шкалу:			
Чи стежите Ви за передовим/міжнародним досвідом у сфері ресторанного бізнесу?	58	28	14
Чи використовуєте / адаптуєте Ви передовий/ міжнародний досвід з врахуванням потреб ринку ресторанних послуг, що змінюються?	51	34	15
Чи займаєтеся Ви самоосвітою в галузі інновацій сфери обслуговування?	32	28	40
Чи готові Ви до реалізації інноваційних ідей, інноваційних продуктів і технологій?	62	25	13
Чи у своїй роботі Ви використовуєте творчий підхід?	51	32	17
	50,8	29,4	19,8

Узагальнені результати опитування керівників ресторанів засвідчує, що рівень інноваційної культури керівників в цілому - середній (50,8%) (див. рис 1.)

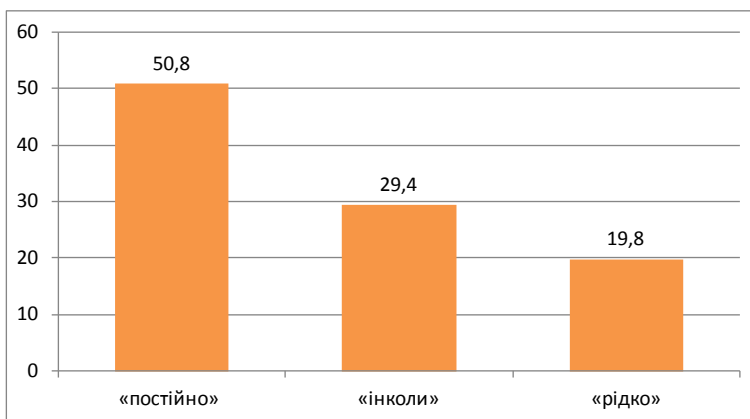


Рис. 1. Рівень інноваційної культури керівників ресотранів

З восьми перерахованих джерел, більше всього використовуються в роботі керівників ресторану: Інтернет – 32%; спілкування з колегами – 15%; внутрішні робочі групи/наради – 21%.

Джерела, які використовуються менше всього це: внутрішні тренінги – 10%; вітчизняні та міжнародні виставки – 7%; зовнішні тренінги, семінари, конференції – 6%; ЗМІ – 5%; книги по менеджменту і інноваціям та інше – 4%.

Отже, рівень інформаційної готовності керівників нижче середнього, оскільки важливі для формування інноваційної культури зовнішні джерела, такі як: вітчизняні та міжнародні виставки, книги по менеджменту та інноваціям, зовнішні тренінги, семінари, конференції, - набрали дуже низькі показники, їх пасивно використовують.

Наслідки цього є певні чинники, які будуть нами розглянуті. Найбільш значимими чинниками, спонукаючими керівників до новаторства є потреба в самовираженні, потреба бути успішним і результативним керівником, прагнення бути відміченим і по гідності оціненим та інші.

Перераховані чинники пов'язані з можливістю самореалізації особи керівника показують високий рівень інноваційного потенціалу організацій сфери обслуговування. Рівень інформаційної готовності керівників до інновацій у сфері обслуговування демонструє рейтинг джерел отримання інформації про інновації (див. рис.2).

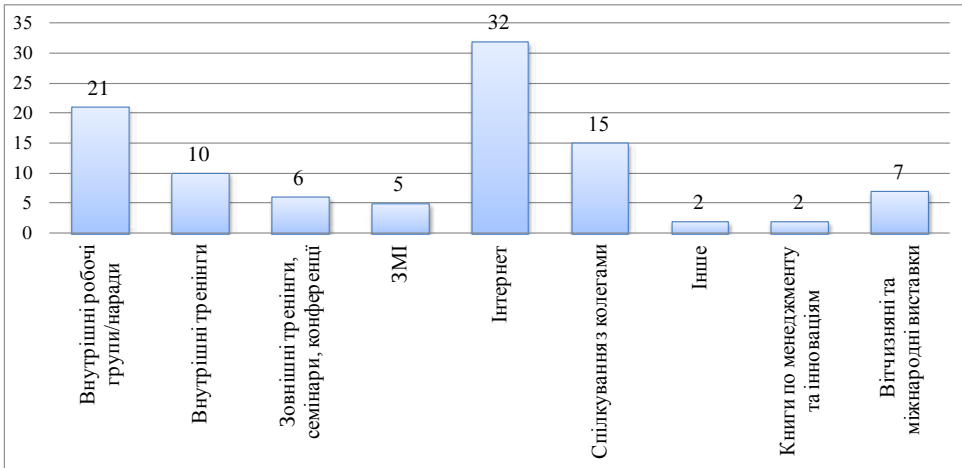


Рис. 2. Рейтинг найбільш значимих чинників що спонукають до новаторства

Додатково розкриває стан готовності керівників до інновації рейтинг антиінноваційних бар'єрів, що є перешкодою для освоєння інновацій (див. рис.3).

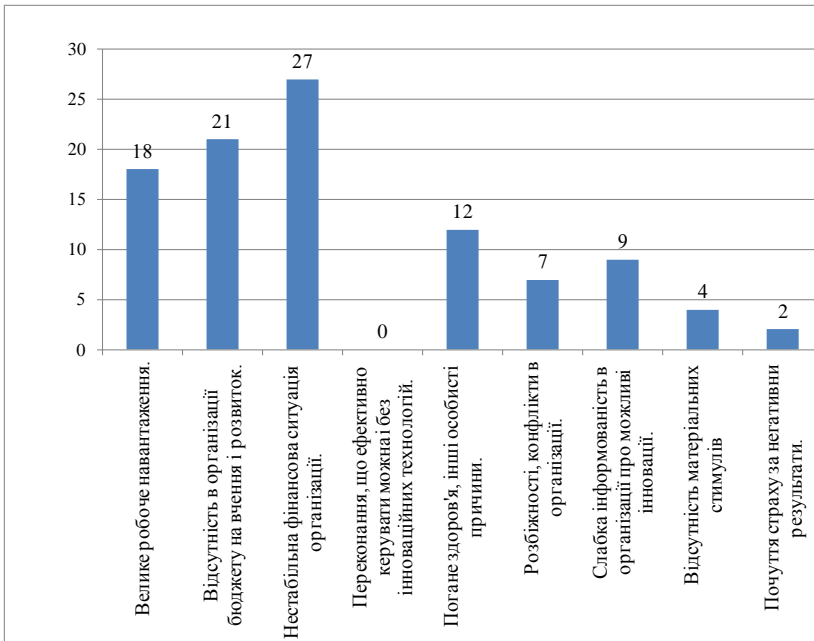


Рис. 3. Антиінноваційні бар'єри

У відповідь на запитання: "Назвіть три основні з перерахованих, антиінноваційних бар'єри, що є перешкодою для освоєння Вами інновацій?" 66 % респондентів назвали із перерахованих такі антиінноваційні бар'єри, які є перешкодою для освоєння ними інновацій в даний час: нестабільна фінансова ситуація організації – 27%; відсутність в організації бюджету на навчання і розвиток – 21%; велике робоче на-

вантаження – 18%; погане здоров'я, інші особисті причини - 12%. Лише 2% респондентів назвали бар'єр - почуття страху перед негативним результатом, 7% - розбіжності та конфлікти в організації.

Досить позитивним є те, що жодної відповіді по бар'єру «переконавання, що ефективно керувати можна і без інноваційних технологій» опитуванні не виділили.

На основі отриманих результатів, серед завдань на найближчу перспективу найбільш актуальними є наступні:

Питання інновацій в системі управлінської культури малого та середнього бізнесу сфери обслуговування на сьогоднішній день актуальне, його актуальність зростатиме у міру просування українського бізнесу на світовий ринок. Інноваційне мислення організації - запорука успіху організації, адже, сприятлива інноваційна культура будить неймовірну енергію, ініціативу, а відповідальність, слід пов'язати з досягненням високих цілей та результатів.

Основними антиінноваційними бар'єрами є нестабільна економічна ситуація в країні, фінансова нестабільність сфери малого та середнього бізнесу, а також відсутність інноваційного мислення в окремої групи людей організації щодо розвитку інтелектуального потенціалу.

У малому і середньому бізнесі сфери обслуговування виявляється гостра необхідність в керівниках нового типу, здібних до інновацій, жорсткої боротьби на ринку послуг, одним словом, виграти «битву». Далекоглядні керівники успішних організацій розглядають, управлінську культуру як потужний стратегічний інструмент, що дозволяє орієнтувати всіх співробітників на інновації, мобілізувати інноваційний потенціал та забезпечувати інноваційний інтерес організації.

Інноваційний чинник стає найважливішим ресурсом середнього та малого бізнесу і є частиною управлінської культури організації. У сучасному суспільстві на передові рубежі виходитимуть ті організації, які знайдуть можливість для максимального розвитку інтелекту своїх фахівців та інтелектуального потенціалу управління. Отже, стимулювання і охорона інтелектуального розвитку організації — стратегічна мета управління сфери малого та середнього бізнесу сфери обслуговування.

Носіями управлінської, інноваційної культури є як суспільство в цілому, так і його окремі соціальні групи, перш за все інтелектуали, окремі особи-лідери, вони найбільш схильні до культурних впливів у випереджаючому режимі тому, що, обдарованих осіб формують її сучасні зразки.

Тому перспективною є ідея формування сучасної політичної і управлінської еліти, яка здатна впливати на суспільне життя, прогностично, спираючись на професійні знання, творчу уяву, нетрадиційне мислення.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Таким чином значення та особливості інноваційної культури полягають у тому, що:

- кожна організація має свою специфічну, властиву лише їй культуру управління;
- саме культура управління в більшій мірі визначає міру ефективності організації, її силу; результати роботи багато в чому залежать від змісту тих цінностей, які стверджуються конкретною культурою в організації;
- лідерство та культура - дві сторони однієї медалі, бо функція лідера полягає у створенні та зміні управлінської культури.

Завдання сучасного керівника по формуванню інноваційної культури:

- формування компетентності у сфері інноваційної діяльності;
- формування інформаційної компетентності;
- підвищення рівня управлінської культури;
- виявлення і розвиток творчого потенціалу організації.

Отже, розуміння суті інновацій і механізму інноваційної діяльності у сучасних умовах дає змогу підприємствам ресторанного господарства більш ефективно здійснювати свою діяльність, підвищувати результативність функціонування організації та конкурентоспроможність на ринку праці.

Інновації, як результат інноваційної діяльності, з одного боку, повинні бути орієнтовані на повніше задоволення запитів споживачів, а з іншого - на отримання конкретного економічного ефекту.

*Література:*

1. Кондратюк А. Політичні тенденції модернізації державного управління країн Європейської співдружності // Вісник УАДУ. – 2002. – № 3. – С. 290–297.
2. Долечек В. Якість надання управлінських послуг населенню: зарубіжний досвід // Управління сучасним містом. – 2003. – №10–12. – С. 37–43.
3. Шадрин А.Е. Направления и параметры российской административной реформы // ПОЛИС. – 2003. – № 4. – С. 59–70.
4. Сичакова Э. Информационная открытость государственных органов как фактор влияния на экономический рост // Проблемы теории и практики управления. – 2000. – № 3. – С. 55–59.
5. Гринев В.Ф. Инновационный менеджмент: Учеб. пособие. – К.: МАУП, 2000. – 148 с.
6. Кокорин Д.И. Инновационная деятельность – М.: Экзамен, 2001. – 576 с.
7. Управление инновациями: В 3-х кн. Кн. 3: Базовые компоненты управления инновационными процессами: Учеб. пособ. / Под ред. Ю.В.Шленова. – М.: Высш. шк., 2003. – 240 с.
8. Закон України «Про інноваційну діяльність» // Голос України. - 2002.- 9 серп.- С.10.
9. Іжевський В. Економічна суть інноваційної діяльності підприємств торгівлі та ресторанного господарства [Електронний ресурс]. / В, В. Іжевський– Режим доступу : <http://intkonf.org/izhevskiy-vv-ekonomichna-sut-innovatsiynoyi-diyalnosti-pidpriemstv-torgivli-ta-restorannogo-gospodarstva>

Ірина КРИНИЧНА

## ВПЛИВ ГЕНДЕРНО-ВАЛЕОЛОГІЧНИХ СКЛАДОВИХ НА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ РАДІАЦІЙНО БЕЗПЕЧНОЇ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ НАСЕЛЕННЯ

**Постановка проблеми.** Масштабність впливу надзвичайних ситуацій на соціальні, економічні, медичні, демографічні, політичні та інші процеси суспільства змушує людей змінити своє ставлення до них. Тому запобігання наслідкам надзвичайних ситуацій різного характеру має стати важливою функцією держави та її органів управління з метою забезпечення стійкого розвитку країни, а комплексне врахування загальних принципів державного управління гендерною політикою стане запорукою досягнення цілей державної політики забезпечення рівних прав і можливостей постраждалого населення після аварії на ЧАЕС. Довготривалий характер техногенної катастрофи визначає об'єктивні зміни в якості життя людей, але зміни в структурі уявлень особистості щодо себе та цінностей свого життя не узгоджуються з об'єктивними змінами, що призводить до виникнення неадекватних моделей поведінки.

Віддалені наслідки аварії на ЧАЕС як екологічної катастрофи, яка визначає значні зміни у середовищі існування окремої людини та спільнот і потребує формування нових моделей поведінки та ставлення особистості до себе і умов існування; виявлено, що в умовах адаптації до несприятливого середовища у молоді складається переважно неадекватна оцінка умов існування та специфічна система ставлень до себе й цінностей життя; визначено, що одним з провідних чинників, що обумовлюють такі зміни, є невідповідність існуючої системи інформування населення про характер розгортання екологічної катастрофи, засоби подолання її наслідків та можливі ефективні моделі організації життєдіяльності у нових умовах буття.

Вивчення особистості і корекція психологічних наслідків, що виникають у результаті негативних впливів стресогенних факторів, джерелом яких є різні травмуючі події (аварії, військові дії, насилля, катастрофи, в тому числі екологічні), належить до числа найбільш актуальних проблем на сучасному етапі розвитку людства. Екологічні катастрофи, викликані різними чинниками (аварія на Чорнобильській АЕС, промислові катастрофи, забруднення територій, стихійні лиха тощо), стали однією з ознак сьогодення і породили велику низку проблем, пов'язаних з психологічною реабілітацією постраждалих людей. На жаль, попри наявність розроблених певною мірою програм допомоги деяким категоріям постраждалих внаслідок екологічних катастроф, проблема порушень особистісних функцій, зокрема невідповідності існуючих моделей поведінки реальним змінам умовам навколишнього середовища, досі залишається маловивченою. Це значно утруднює пошук найбільш ефективних і дієвих шляхів та умов для здійснення успішної адаптації особистості, окремих соціальних груп та цілих спільнот до навколишнього світу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Стан здоров'я, загальна демографічна ситуація в державі, як свідчать наукові дослідження, не тільки не покращились, а стали гіршими, ніж були до аварії на ЧАЕС, як зазначають А.Л. Перковський, С.І. Пирожков, В.А. Прилипко, К.Б. Шевченко [1; 2; 3].



**КРИНИЧНА**

**Ірина Петрівна,**

доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Дніпропетровськ.

**Анотація:** аналізуються гендерно-валеологічні складові, які впливають на ефективність державного управління процесами радіаційно безпечної життєдіяльності населення. Показано, що ефективність державного управління процесами радіаційно безпечної життєдіяльності населення безпосередньо залежить від впливу зазначених складових в усіх сферах життєдіяльності людини і актуальна в житті кожної людини України.

**Ключові слова:** гендерно-валеологічні складові, радіаційно безпечна життєдіяльність населення, надзвичайна ситуація, Чорнобильська катастрофа, постраждале населення від аварії на ЧАЕС.

УДК 37.011.33

Вітчизняними науковцями також розглядалися принципи державної політики стосовно сім'ї та жінок, але поза увагою авторів залишилось дослідження гендерно-валеологічних питань постраждалого населення на ЧАЕС у цій сфері [4; 5; 6].

Виходячи з вищезазначеного, очевидним є те, що комплексному дослідженню становлення і розвитку державного управління в умовах надзвичайних ситуацій в Україні загалом та демографічній кризі зокрема, вітчизняні дослідники не приділяють достатньої уваги і розглядають питання гендерно-валеологічного управління у вузькому контексті окремих аспектів родових відмінностей медико-соціальних проблем.

**Виділення невіршених частин загальної проблеми.** Проблема гендерного управління з часів Чорнобильської катастрофи зводилась лише до простого підрахунку кількості, або вже померлих, або в різній мірі постраждалих від аварії. Подібний підхід до проблем гендерно-валеологічного управління, по суті, позбавляв врахування не тільки родових та вітальних відмінностей, а її, перш за все, медико-соціальних складових, які відіграють визначальну роль у запобіганні та профілактиці аварії на ЧАЕС.

Актуальність даних досліджень обумовлена вкрай негативним впливом деструктивної гендерно-валеологічної політики на стан та тенденції подальшого загострення соціально-економічної ситуації. Існуючі гендерно-валеологічні перекоси загострюють проблеми, оскільки не в повній мірі працюють підприємства, зростає безробіття, зменшується заробітна плата, зростають ціни на продукти харчування, товари, ліки та послуги, погіршуються харчування, медичне обслуговування, підвищується рівень смертності, знижується народжуваність. Звісно, що визначення внеску соціально-економічних та радіаційних чинників у формуванні якості здоров'я населення та демографічної кризи залишається актуальним та вкрай необхідним.

**Мета даної статті** є аналіз причин виникнення гендерно-валеологічних проблем, які знижують ефективність державного управління процесами радіаційно безпечної життєдіяльності населення.

**Виклад основного матеріалу.** Надзвичайні ситуації, катастрофи, як правило, призводять до руйнування тих чи інших соціальних систем, деструктивних зрушень у житті людської спільноти та відзначаються суттєвими втратами населення. Деформації в економіці вносять нестабільність у динаміку демографічних процесів, спотворює їх параметри та характеристики і породжує наростання кризових демографічних явищ і тому потребує спеціального управління.

За оцінками ООН, Україна є однією з найбільш неблагополучних у демографічному відношенні країн світу. Щорічна втрата населення з урахуванням еміграції складала по 400 тис. чоловік. У країні сформувалася і поглиблюється демографічна криза. Певний внесок у збільшення рівня демографічних втрат вносять негативні наслідки Чорнобильської катастрофи. Для подолання демографічної кризи в Україні необхідні пошуки основних чинників її формування та напрацювання заходів до усунення їх негативної дії, які стануть підґрунтям для розробки і реалізації заходів щодо реабілітації територій та оцінки загальних розмірів демографічних втрат внаслідок Чорнобильської катастрофи. Ці питання є надзвичайно актуальними в соціальному плані і мають народногосподарську значимість, якщо впроваджуються до відновлення людності та трудового потенціалу країни [7].

За отриманими даними, аварія на Чорнобильській атомній електростанції стала причиною деформації поведінки багатьох сімей, негативним чинником погіршення стану здоров'я населення, зростання його смертності, особливо дитячої, як у районах радіоактивного забруднення, так і в групах осіб, що постраждали, а негативний вплив на здоров'я населення відзначається довготривалістю і його відчуватимуть не лише нинішнє, але й майбутні покоління [8].

Медико-соціальні проблеми постчорнобильського періоду не мають адекватних аналогів і відрізняються від інших відомих у світі випадків масового опромінення населення (Росія, Японія, США, Бразилія) за кількістю постраждалих осіб, складні-

стю джерел випромінювання та наявністю цілого комплексу супутніх аварій чинників нерадіаційного походження. Безпосередніми наслідками Чорнобильської катастрофи стало значне опромінення осіб, які брали участь у гасінні пожежі та у аварійних роботах на ЧАЕС. За інформаційними матеріалами 1986 р., 238 осіб захворіли на гостру променеву хворобу, з них 29 померли в перші місяці після аварії, близько 2 000 – отримало місцеві променеві ураження, 91,2 тис. осіб були евакуйовані з міст Прип'ять, Чорнобиль та 74 сільських населених пунктів 30-кілометрової зони Житомирської (Народницький, Овруцький райони) та Київської (Чорнобильський, Поліський райони) областей. Ще близько 40 тис. осіб було переселено із забруднених територій пізніше [9].

Породжені катастрофою демографічні наслідки, які потребували свого першочергового вирішення, важким тягарем лежали на економіці України, її бюджеті після розвалу СРСР. Через падіння обсягів виробництва, скорочення фонду оплати праці, інфляційні процеси, недосконалість законодавства, низькі темпи реформування економіки було зменшено фінансування чорнобильських програм, що нерідко створювало соціально-політичну напругу в суспільстві. У перший період після аварії невдоволення серед населення було викликане відсутністю повної та об'єктивної інформації щодо масштабів аварії, забруднення територій, впливу радіації на стан здоров'я людей, безпечних рівнів життєдіяльності в умовах підвищеної радіації. Як і раніше відчувається недовіра населення до офіційної інформації, особливо щодо стану здоров'я [11].

На необхідність відродження населення, яке постраждало внаслідок Чорнобильської катастрофи, вказано в розпорядженні Кабінету Міністрів України від 25.07.2002 р. № 408-р “Про затвердження Концепції проекту Закону України “Про внесення змін до Законів України “Про правовий режим територій, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи” та “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”.

Внаслідок евакуації населення із зони відчуження у 1986 р., відселення у 1990-2000 рр. та самостійного переселення жителів із забруднених місцевостей, стали безлюдними великі забруднені площі, змінився територіальний розподіл населення. Чисельність евакуйованих склала 91,6 тис. осіб, переселених і тих, які виїхали самостійно із зон забруднення за 1990 – 2000 рр. – 71 994 осіб. Забрудненою радіоактивними речовинами водою Дніпра користуються понад 35 млн. жителів України [20].

З 1995 р. в Україні реалізуються різні державні програми ліквідації наслідків катастрофи, особливістю яких є спрямованість на збереження та покращення здоров'я постраждалих. Проте, на жаль, вони реалізуються частково і, як правило, без урахування медико-соціальних складових гендерно-валеологічної політики, не у повному обсязі, а тому здоров'я постраждалих, як і всього населення країни, погіршується. Таким чином, Чорнобильська катастрофа суттєво змінила життя мільйонів людей. Сама по собі Чорнобильська катастрофа обумовила масове переселення, а контрзаходи, які кардинально змінили життєдіяльність цих людей, порушили сформовані століттями традиції. Особливо це торкнулося сільських жителів. Отже, наслідки аварії погіршили демографічну поведінку людей та призвели до змін у відтворенні населення. У сукупності це призвело до певних демографічних втрат населення України.

Оскільки аварія на ЧАЕС визнана найбільшою у світі техногенною катастрофою, визначення її впливу на формування демографічних втрат має наукове та прикладне значення не лише з позиції впливу на кількість людей, але і з точки зору створення безпечних умов використання ядерної енергії у вирішенні паливно-енергетичних проблем. На відміну від інших надзвичайних подій, після Чорнобильської катастрофи демографічні втрати з часом зростали. Вони обумовлювалися тим, що наслідки катастрофи в короткі терміни не було ліквідовано, а здійснювалися лише заходи щодо мінімізації її наслідків. Внаслідок цього, її основні чинники продовжували і

продовжують негативно впливати на популяцію людей, яка мешкає на радіоактивно забруднених територіях [10].

Рівень втрат був посилений здійснюваним переселенням жителів із забруднених місцевостей у чисті, що змінило міграційні настанови людей та було обумовлено негативними чинниками соціально-економічної кризи в країні. У той же час, передбачене ще на 1991 – 1992 рр. відселення постраждалих із зон забруднення не завершено і до цього часу. Визначені у найбільш постраждалих областях особливості демографічних втрат призвели до посилення депопуляції та втрати трудового потенціалу. З урахуванням відмінностей у демографічній ситуації та стані здоров'я постраждалих сьогодні радіоактивно забруднені території втрачають своє економічне, господарське і соціальне призначення [12; 13].

За існуючими нині узагальненнями, стан радіаційної обстановки та особливостей формування доз опромінення населення ще можливі до 2056 р., тобто до закінчення очікуваного біологічного часу життя (від народження до смерті) покоління людей, яке народилося у рік катастрофи. З урахуванням викладених вище особливостей, триваючої в країні соціально-економічної кризи та поглиблення демографічної кризи, демографічні втрати на радіоактивно забруднених внаслідок Чорнобильської катастрофи територіях ще можуть поглиблюватися.

На сьогодні сучасні тенденції демографічних процесів у країні залишаються складними, оскільки загальна чисельність населення продовжує неухильно зменшуватися: кількість смертей перевищує кількість народжених. Так, зокрема, після неухильного падіння народжуваності у 1992-2001 рр. в Україні з 2002 р. динаміка народжуваності набула позитивного спрямування [14].

Загальнодержавні заходи, які спрямовуються на підтримку народження дітей, можуть стати одним із джерел зменшення витрат Чорнобильського фонду та поліпшити ситуацію з народжуваністю немовлят у країні. Основні зусилля стосовно соціально-демографічної структури населення на радіоактивно забруднених територіях повинні бути зосереджені на попередженні смертності працездатних осіб та старших за працездатний вік, а у їх числі осіб чоловічої статі. Зважаючи на особливості формування демографічних втрат у залежності від внеску окремих класів причин смерті, заходи попередження повинні бути диференційованими.

Для призупинення цього явища необхідно створити у короткі терміни за радіаційним чинником умови, які б відповідали національним критеріям безпеки, що сприятиме усуненню підвалин існуючої соціально-психологічної напруги у постраждалих як основи порушень демографічних настанов щодо народження дітей, призупиненню хронічного опромінення малими дозами радіації як основи формування деструктивних змін в організмі людей і надлишкової смертності та створення таких умов господарювання, які б забезпечували гідні сучасним стандарти життя і праці, тобто демографічний оптимум.

**Висновки.** Отже, політика держави щодо управління процесами радіаційно безпечної життєдіяльності населення носить частковий, обмежений характер, майже не враховує гендерно-валеологічні складові на рівні регіонів, міст, сіл та селищ і позбавлена системного підходу у вирішенні медико-соціальних проблем загалом, а її негативні наслідки призвели до посилення депопуляції та колосальних втрат психологічного, фізичного, валеологічного, виховного, професійного, соціокультурного, духовного, інтелектуального та трудового потенціалу постраждалого населення. Державне управління має ставити і вирішувати широкомасштабні завдання на рівні медико-соціального захисту населення, яке постраждало внаслідок Чорнобильської катастрофи. Ігнорування вимог до охорони здоров'я постраждалого населення внаслідок аварії на ЧАЕС призводить до формування обмеженої політики суб'єктивістськими підходами. Лише за умов обґрунтування медико-соціальної концепції та надання державному управлінню цілісного, комплексного підходу стане можливим подолати деформацію в подоланні державно-управлінських рішень процесами радіаційно безпечної життєдіяльності населення та покращити



**Література:**

1. Перковський А.Л. Демографічні втрати народонаселення Української РСР у 40-х рр. / А.Л. Перковський, С.І. Пирожков // Укр. істор. журн. – 1990. – № 2. – С. 15 – 25.
2. Показники здоров'я та надання медичної допомоги потерпілим від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС. 2004 рік [Електронний ресурс] // Стат. довід. по всіх територіях / МНС України, МОЗ України. – К., 2005.– Ч. 1.
3. Прилипка В.А. Дослідження впливу гігієнічних та соціальних факторів на формування здоров'я населення, що постійно проживає на радіоактивно забруднених територіях / Прилипка В.А. // Постчорнобильський соціум: 15 років по аварії. – К., 2000. – С. 317–341.
4. Гендерний паритет в умовах розбудови сучасного українського суспільства. – К.: Укр. ін-т соц. дослідж., 2003. – 129 с.
5. Чорнобильська катастрофа, демографічні показники стану здоров'я, радіаційна обстановка, дози опромінення населення: звіт про НДР /Акад. мед. наук України, Наук. центр радіац. медицини (№ ДР 0197U003396). – К., 1999. – 87 с.
6. Шевченко К.Б. Гендерна політика в Україні: визначення, формування, управління: монографія. – Х.: Вид-во нац. ун-ту внутріш. справ, 2003. – 344 с.
7. Європейська база даних “Здоров'я для всіх” // Європейське бюро ВООЗ. – 2004. – Черв. = [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.euro.who.int](http://www.euro.who.int)
8. Піщиків Г.В., Терещенко В.П. Окремі питання медичного забезпечення ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи: досвід і проблеми // Зб.наук.праць співроб. КМАПО ім П.Л. Шупика. – 2005. – Вип. 14, Кн. 1 – С. 684 – 689.
9. Державний комітет статистики України. Статистичний щорічник України за 2004 рік. – К.: Консультант, 2005. – С. 381.
10. Сергеев Г.В. Медико-санитарные мероприятия по ликвидации последствий аварии на Чернобыльской атомной электростанции / Г.В. Сергеев // Медицинские аспекты аварии на Чернобыльской АЭС: материалы науч. конф. – К.: Здоров'я, 1988. – С. 15–26
11. Косенко М.М., Яковлева В.П., Аклеев А.В. Клинико-лабораторные параметры состояния здоровья лиц, подвергшихся облучению при аварии на ЧАЭС // Актуальные вопросы радиационной медицины. – К., 1989. – С. 189 –191.
12. Державний комітет статистики України. Статистичний щорічник України за 2004 рік. – К.: Консультант, 2005. – С. 381.
13. Пиріг Л. Охорона здоров'я в державній політиці України на сучасному етапі / Л. Пиріг // Укр. мед. вісті. – 1997. – № 56. – С. 3 – 5.
14. Звіт про роботу галузі охорони здоров'я України за 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [w.w.w.moz.gov.ua](http://w.w.w.moz.gov.ua)

Ольга СИДОРЕНКО

## СОЦИАЛЬНАЯ СПРАВЕДЛИВОСТЬ КАК ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЙ ПРИНЦИП УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ



**СИДОРЕНКО**  
**Ольга Вікторівна,**

магістр  
права, старший  
преподаватель  
кафедры  
конституционного и  
административного  
права Академии  
управления при  
Президенте Республики  
Беларусь, г. Минск,  
Республика Беларусь.

**Анотація:**

*Аналіз проблем соціальної справедливості пов'язаний з вивченням стану всього суспільства, оскільки в ній інтегруються багато аспектів розвитку економічної, політичної, соціальної і духовної сфер, стосовно до формування рівних умов всебічного і гармонійного розвитку особистості. Звернення до соціальної справедливості є і спробою вирішення питань, пов'язаних з відновленням цілей суспільного розвитку, справжнім становленням людини в найвищу цінність суспільства.*

**Ключові слова:** гарантії реалізації прав і свобод особистості, гармонізація соціальних відносин, демократія, соціальна справедливість, сталий розвиток суспільства.

УДК 321

Социальная справедливость имеет свой конкретный смысл для каждого поколения, интерес к проблеме справедливости особенно возрастает в эпоху кризисов и перемен, смены ценностей и традиций. Современная эпоха – эпоха глобальных перемен. Среди основополагающих универсалий социальная справедливость занимает особое место. Значимость данной категории заключается в огромной роли, которую она играет во всех областях жизни общества. В то же время широкая сфера применения принципов социальной справедливости обусловила сложность и неоднозначность в ее понимании. Теоретическая разработка проблем социальной справедливости на современном этапе развития должна внести существенный вклад в формирование духовных основ общества будущего, способствовать достижению согласия, гармонизации социальных отношений.

Анализ проблем социальной справедливости одновременно связан с изучением состояния всего общества, поскольку в ней интегрируются многие аспекты развития экономической, политической, социальной и духовной сфер, применительно к формированию равных условий всестороннего и гармонического развития личности. Тем самым, обращение к социальной справедливости является и попыткой решения вопросов, связанных с восстановлением целей общественного развития, подлинным становлением человека в высшую ценность общества.

Правовые установления, оторванные от справедливости, утрачивают нравственную ценность и гуманистическое содержание. Право должно поддерживать требования принципа социальной справедливости, в противном случае, существование общества будет под вопросом, ведь соблюдение установленных государством правовых норм во многом зависит от убеждения людей в справедливости господствующих в нем принципов законности.

В свою очередь социальная справедливость, оказывая влияние на право, само нуждается в опоре на соответствующие правовые нормы. В праве требования принципа социальной справедливости приобретают четко сформулированный, фиксированный характер. Ценность права и состоит в том, что выражает идею справедливости, выступает средством ее закрепления и защиты. Разработка проблем социальной справедливости должна сыграть значительную роль в юридической науке, дать основу для более глубокого понимания ценности человека, его жизни и достоинства.

В основных законах различных государств начинают появляться элементы, конституирующие социальный характер государства.

В настоящее время в Республике Беларусь формируется правовое социальное государство. Одной из характерных особенностей этого государства является постоянное развитие взаимодействия между правом и моралью, которое должно реализовываться через всю правовую систему, и, прежде всего в Конституции.

Согласно ст. 1 Конституции Республики Беларусь, она является социальным государством [1]. Социальным является то государство, в котором обеспечивается высокий уровень социальной

защищенности всех граждан посредством активной деятельности государства по регулированию социальной, экономической и других сфер жизнедеятельности общества, установлению в нем социальной справедливости и солидарности. Социальное государство знаменует высокий уровень сближения целей и гармонизацию отношений государственных институтов и общества.

Процесс возникновения и становления социального государства можно анализировать на следующих уровнях: на научном — как идею и ее развитие в ряде концепций, на нормативном — как конституционный принцип, закрепленный в Основных законах все возрастающего числа стран, на эмпирическом — как реальную практику деятельности государственных институтов по решению социальных проблем общества и социальных групп.

Механизм обеспечения и реализации принципа социальной справедливости включает: систему социального страхования и пенсионного обеспечения, индексацию фиксированных доходов по мере изменения уровня цен, материальную помощь малообеспеченным и многодетным семьям, гарантированность минимальной заработной платы, пособия по безработице, систему подготовки, переподготовки кадров и их трудоустройства, определенный уровень образования, медицинскую помощь, жилищное обеспечение, экологическую защиту (ст. 41-49 Конституции Республики Беларусь) [1].

Некоторые гарантии являются материальными; а в других говорится об участии государства в реализации ряда прав и свобод. Очевидно, что такое участие предполагает и материальные предпосылки.

Итак, механизм социальной защиты должен формироваться не на основе государственной благотворительности, а как совокупность законодательно закрепленных, в первую очередь, в Конституции экономических, правовых и социальных гарантий, предоставляемых обществом каждому своему члену и обеспечивающих соблюдение социальной справедливости.

Принцип социальной справедливости требует, чтобы каждый участвовал в поддержке государства соразмерно своим доходам, которые он получает под покровительством государства.

Конечной целью развития социальной сферы социального государства должно стать утверждение принципа социальной справедливости, которая в данном контексте будет означать, во-первых, гарантии для каждого человека на труд в соответствии с его способностями и квалификацией, на оплату труда в зависимости от его качества и количества, на возможность самообеспечения и повышения своего благосостояния; во-вторых, создание, в идеале, равных стартовых возможностей всем членам общества через систему воспитания, образования и социальной поддержки; переход от политического и правового равноправия граждан к их социальному равноправию; в-третьих, обеспечение силами государственных и общественных институтов приемлемого уровня жизни для слабых слоев и отдельных граждан, не имеющих возможности трудиться и самостоятельно поддерживать свой жизненный уровень.

Успешное функционирование современного социального государства возможно лишь на основе высокоразвитой, эффективной, социально ориентированной экономики. В сфере экономики в качестве критериев оценки социально-экономического развития общества выступают такие понятия как экономическая целесообразность, эффективность, которые вступают в противоречие с принципом социальной справедливости. Свидетельством осознания противоречий рынка и негативных последствий сохранения его в прежнем виде является в современном мире все большее признание социально ориентированной рыночной экономики.

Социально ориентированная экономика может стать одним из механизмов справедливого распределения благ, способствовать повышению мотивации труда.

Рынок, удовлетворяя интересы социальных групп, упускает из вида общественные интересы, а так же вопросы социальной защиты населения, нужно признать, что вмешательство государства в процесс распределения необходимо. На государственные институты возлагается бремя распределения благ, от справедливости которых зависит справедливость всей социальной системы в целом.

В экономической политике социальное государство должно сочетать и меры государственного регулирования, поощрение конкуренции и развитие личной инициативы граждан по обеспечению своего собственного благосостояния.

В политической сфере необходим консенсус главных политических сил относительно основных целей и задач развития данного общества, сложившаяся система деятельности социальных институтов.

В условиях формирования правового государства государство выступает как основная организация, обеспечивающая интересы всех граждан, которая несет морально-политические и иные обязанности перед человеком, ставит своей задачей всестороннее развитие личности, обеспечение социальной справедливости. При этом принцип ответственности государства перед личностью не является декларативным, а имеет реальные правовые основания. Государство здесь не только носитель властных полномочий по отношению к своим гражданам, но и правообязанный субъект, основной гарант их прав, свобод и справедливости.

Существующая в Республике Беларусь политическая атмосфера общественной жизни создает уверенность каждого гражданина в своих правах, в их незыблемости, реальности, убеждение в том, что в любое время эти права могут быть реализованы, виновные в их нарушении будут наказаны, а сами права восстановлены.

Дальнейшее развитие демократии – все более широкое участие граждан в управлении делами государства и общества, совершенствование государственного аппарата, расширение гласности, постоянный учет общественного мнения – усиливает гарантии реализации прав и свобод личности, способствует обеспечению социальной справедливости.

В демократическом обществе идеология обеспечивает либерально-демократический консенсус, способствует сплочению граждан вокруг демократических идеалов. Общезначимыми ценностями для него стали безопасность, собственность, справедливость, свобода, равенство. Подобно всякой идеологии, Конституция Республики Беларусь содержит в себе не только (и не столько) настоящее, но и будущее.

Задачу обеспечения комплексного экономического и социального развития можно рассматривать как одно из основных направлений деятельности представительных органов по реализации принципов социальной справедливости и равенства граждан

Успешное претворение принципа социальной справедливости в жизнь неразрывно связано с дальнейшей демократизацией нашего общества. Эффективное самоуправление народа есть важнейшее проявление социальной справедливости и в то же время – фактор ее осуществления во всех сферах жизнедеятельности современного общества.

Отражение принципа социального государства в конституции той или иной страны проявляется не только в определении целей и задач такого государства, но и в наделении его соответствующими полномочиями и компетенцией.

Если формальное признание в законах принципа социальной справедливости мало дает человеку, то и наличие одних социальных возможностей без четкого организационно-правового механизма функционирования тоже оказывается явно недостаточным.

Важно отметить, что понимание реальности, основ гарантированности, обще-социальных предпосылок реализации социальной справедливости связывается с объективными закономерностями развития общества. Однако не сами по себе объективные закономерности служат гарантиями, а та деятельность субъектов политиче-

ской системы общества, которая основана на использовании этих закономерностей.

Результативность конституционных гарантий социальной справедливости всегда опосредована уровнем организационных гарантий. Ни одну гарантию невозможно всесторонне раскрыть вне ее связи с государством.

Отсюда в качестве гарантий социальной справедливости выступают сами основные направления деятельности государства. Такой подход к оценке функций государства тем закономерен, что по своим целям и конкретному содержанию они все более ориентированы на удовлетворение потребностей и интересов человека. Эта основная направленность Республики Беларусь нормативно закреплена в действующей Конституции (ст. 59 Конституции Республики Беларусь) [1]. Обязанность содействовать есть обобщенное выражение компетенции соответствующих государственных органов по созданию условий для осуществления прав и свобод граждан

Чтобы обеспечить на деле социальную справедливость недостаточно лишь объективных условий. Важное значение имеет еще и субъективный фактор, коренная перестройка психологии и мышления, совершенствование деятельности кадров государственного аппарата, повышение творческой активности граждан.

Решение этой грандиозной задачи в немалой степени зависит от желания и способности людей преодолеть эгоизм, партикуляризм и выработать общие подходы в понимании фундаментальных ценностей. Понятие общечеловеческих ценностей противостоит групповым интересам и выступает регулятивной идеей социальной жизни.

Духовная атмосфера в правовом социальном государстве должна характеризоваться развитым чувством гражданственности, социальной солидарности и гуманизма.

Главным критерием справедливости того или иного социально значимого действия, поступка было и остается его соответствие интересам общества в целом. Без ориентации на общественные интересы, без осознания их приоритета не может быть ни представления о действительной справедливости, ни практического осуществления ее принципов.

В условиях демократического государства именно в Конституции как в основополагающем документе, закрепляющем основные принципы и цели функционирования и развития государства и общества на конкретном этапе, должны быть отражены основные социальные ценности. Конституция как результат социального компромисса должна быть воплощением социальных ценностей и интересов и, соответственно, ее нормы должны нести в себе справедливое начало.

Конституционно-правовые установления, оторванные от социальной справедливости, утрачивают нравственную ценность и гуманистическое содержание.

#### *Література:*

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск: Амалфея, 2007. – 48 с.

**ДАРМОСТУК****Денис Георгійович,**

здобувач кафедри економічної теорії та фінансів Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

**Анотація:** у статті досліджено основні механізми та методи державного регулювання сільського зеленого туризму в Україні. Запропоновано заходи щодо вдосконалення державного регулювання сільського зеленого туризму.

**Ключові слова:** державне регулювання сільського зеленого туризму, методи державного регулювання, туристична політика, механізми державного регулювання.

УДК 351:82

**Денис ДАРМОСТУК****ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕЛЕНОГО ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ**

**Постановка проблеми.** Прискорення реформування різних сфер соціально-політичного та економічного життя країни, зокрема, сфери послуг туризму й трансформація її до світових стандартів, є стратегічною метою України в рамках інтеграції до Європейського Союзу. На даному етапі соціально-економічного розвитку найбільш динамічно зростаючим сектором світового туристичного господарства є сфера сільського зеленого туризму, яка в Україні ще малорозвинена. Необхідність державного регулювання й підтримки сільського зеленого туризму зумовлюється наявністю соціально-економічних проблем українських сіл, які потребують нагального розв'язання. Швидке подолання відставання України у сфері зеленого туризму відіграватиме роль катализатора структурної перебудови економіки, забезпечуватиме демографічну стабільність, а також в прискореному темпі реалізуватиме наявний багатий туристичний потенціал шляхом проведення виваженої політики державного регулювання.

На сучасному етапі ринкових перетворень дедалі більшої актуальності набуває необхідність формування системи регулювання туристичної діяльності в галузі сільського туризму. Результативність державного регулювання залежить, насамперед, від дієвості державного управління, в основу якого покладено чіткий розподіл повноважень і відповідальності між органами влади й управління. Пасивна політика у сфері сільського зеленого туризму сприятиме позбавленню можливості сільського населення реалізації цього перспективного напрямку соціально-економічного відродження, що й обумовлює актуальність теми статті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Пошуки способів вирішення завдань державного регулювання туристичної сфери діяльності, у тому числі сільського зеленого туризму, знайшли відображення в наукових працях Ю.В. Алексеевої, В.Д. Бакуменка, І.В. Валентюк, Л.І. Давиденко, В.М. Князева, Є.Г. Козловського, Н.Й. Коніщевої, О.Б. Коротич, М.М. Костриці, Ю.О. Куца, О.Ю. Лебединської, В.І. Лугового, О.Ю. Оболенського, М.І. Пірен, Є.В. Рома-та, Т.І. Ткаченко, М.М. Туріянської, А.О. Чечель.

**Метою статті** є аналіз значення та впливу сільського зеленого туризму на соціально-економічні процеси у сільській місцевості й визначення шляхів удосконалення державного регулювання сільського зеленого туризму в Україні.

**Вклад основного матеріалу.** У працях зазначених науковців державне регулювання сільського зеленого туризму розглядається у розрізі управління туристичною сферою, але не зосереджується увага на особливостях і умовах надання послуг саме у сільській місцевості.

Вчені-економісти Ємець Г.С. та Лендел М.А. під сільським туризмом розуміють туризм, що базується в сільських будинках або фермах, або загалом у сільській місцевості, але не включає відпочинок на особливих рекреаційних територіях.

Одночасно згідно з Пінчук Т.А. під сільським туризмом слід розуміти подорожі з метою відпочинку, рекреації, регенерації та ре-

лаксації населення, що передбачає розміщення в сільській місцевості із залученням приватного сектору.

На нашу думку, найповнішим є визначення В.І. Лугового, котрий вважає, що сільський зелений туризм – це специфічна форма відпочинку в приватних господарствах сільської місцевості з використанням майна та трудових ресурсів особистого селянського, підсобного або фермерського господарства, природно-рекреаційних особливостей місцевості та культурної, історичної та етнографічної спадщини регіону [4, с.127].

В Україні існує три різновиди сільського зеленого туризму: агротуризм, відпочинковий туризм, екотуризм. Агротуризм – вид сільського зеленого туризму, як пізнавального, так і відпочинкового характеру, пов'язаний з використанням підсобних господарств населення або земель сільськогосподарських підприємств, які тимчасово не використовуються в аграрній сфері.

Базою відпочинкового туризму є капітальний житловий фонд на садибах господарів та наявні природні, рекреаційні, історико-архітектурні, культурно-побутові й інші надбання тієї чи іншої місцевості.

Екотуризм – науково-пізнавальний вид сільського зеленого туризму, характерний для сільських місцевостей і сіл, розташованих у межах територій національних парків, заповідних зон, природних парків тощо, де передбачено відповідні обмеження щодо навантажень на територію та регламентовано види розважального відпочинку.

Необхідність розвитку сільського зеленого туризму в Україні визначається такими факторами:

- зростаючим попитом мешканців українських міст та іноземців на відпочинок у сільській місцевості;
- унікальною історико-етнографічною спадщиною українських сіл;
- багатими рекреаційними ресурсами;
- екологічною чистотою сільської місцевості;
- відносно вільним сільським житловим фондом для прийому туристів;
- наявністю вільних трудових ресурсів для обслуговування туристів;
- традиційною гостинністю господарів та доступною ціною за відпочинок;
- можливістю надання комплексу додаткових послуг з екскурсій, риболовлі, збирання ягід і грибів, катання на конях тощо [1, с.183].

В Україні ініціатором поширення ідей розвитку сільського туризму є Спілка сприяння розвитку сільського зеленого туризму в Україні (надалі – Спілка). За її ініціативою створені й функціонують осередки сільського туризму у більшості областей України. Спілкою у співпраці з науковцями і державними органами управління розроблено Проект концепції та розпочато роботу над Програмою розвитку сільського туризму в Україні.

Спілка проводить екологічне маркування садиб на виконання вимог екологічного стандарту, а саме до таких складових послуг сільського туризму: доквілля; садиби; кімнат; продуктів; раціонального використання водних ресурсів; раціонального використання електроенергії та палива; обмеженого використання побутових хімічних засобів; туристичної інформації; рекомендованої туристичної діяльності; підтримки народних традицій; транспорту.

На даному етапі розвиток сільського зеленого туризму в Україні обмежують і гальмують такі фактори:

- відсутність належного правового забезпечення розвитку сільського зеленого туризму;
- відсутність механізму раціонального та екологічно збалансованого використання природного та історико-культурного потенціалу для потреб туризму;
- низький рівень інфраструктури та комунікацій;
- недостатній рівень кадрового та рекламно-інформаційного забезпечення;
- неефективним державним регулюванням сільського зеленого туризму [8, с.95].

Пропонуємо розглянути детальніше державне регулювання сільського зеленого туризму в Україні як один з важливих чинників його розвитку.

Державне регулювання сільського зеленого туризму – це цілеспрямований вплив з боку держави та її органів, яким державою делеговані відповідні повноваження щодо формування і підтримки туристсько-рекреаційного середовища, регулювання обсягів і напрямів туристичних потоків, створення туристичної інфраструктури, охорони рекреаційних ресурсів і заповідних територій, організації відпочинку та вільного часу населення країни, підготовки кадрів для рекреаційно-туристичних комплексів. Отже, це складний процес, який включає в себе розробку державної політики регулювання розвитку сільського туризму, обґрунтування її мети, основних завдань, напрямків, вибору інструментів і методів її здійснення.

Головною метою державного регулювання сільського зеленого туризму визначено формування його інвестиційної привабливості через створення сприятливих умов для підвищення рівня зацікавленості територіальної громади в наданні агротуристичних послуг. Досягнення цієї мети забезпечується поєднанням зусиль центральних й регіональних органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Державне регулювання сфери сільського туризму реалізується шляхом економічного, правового та адміністративного впливу через законодавчі та нормативні акти; державні та міждержавні стандарти; ліцензування окремих видів діяльності; державні норми та нормативи, орієнтовані на світовий ринок; державні програми та плани; фінансово-податкове, грошово-кредитне, тарифне регулювання; інвестиційну, антимонопольну, соціальну, екологічну політику [3, с.72].

Основними актами нормативно-правового регулювання, які підтверджують законність провадження сільського зеленого туризму в Україні, як галузі туристичного бізнесу, є:

- Закон України «Про туризм» від 18.11.2003 р. №1282-IV;
- право особистих селянських господарств займатися сільським зеленим туризмом, що визначено в статті 1 Закону України «Про особисте селянське господарство», № 742 від 15.05.2003 р.;
- постанова Кабінету Міністрів України від 15.03.2006 р. №297 «Порядок надання послуг з тимчасового розміщення (проживання)»
- проект закону України «Про сільський та сільський зелений туризм» від 16.11.2004 р.;
- проект закону України «Про сільський аграрний туризм» від 29.04.2010 р.

Окрім того механізм реалізації туристичної політики держави включає: складання цільових програм щодо розвитку туризму на державному та регіональному рівнях; розроблення певних заходів, необхідних для досягнення поставленої мети; державне регулювання розвитку туристичної галузі тощо [5, с.206].

Відповідно до законодавства України регулювання в галузі туризму здійснюється Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади в галузі туризму, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, а також іншими органами в межах їх компетенції.

Залежно від застосування засобів впливу на суб'єкти туристичного господарювання розрізняють правові та адміністративні методи системи регулювання сільського зеленого туризму.

Правові методи передбачають сукупність способів дії суб'єкта управління за допомогою правових відносин, правових норм та правових актів. Ці методи розробляються й впроваджуються центральними та місцевими органами влади і передбачають загальне створення сприятливого нормативно-правового поля для всіх суб'єктів туристичного господарювання за допомогою:

- удосконалення існуючої нормативно-правової бази;



- законодавчого забезпечення захисту і безпеки туристів;
- розробки та вдосконалення правил в'їзду, виїзду і перебування туристів на території України;
- розвитку методології ліцензування, стандартизації туристичної діяльності та об'єктів туристичної індустрії, сертифікації туристичного продукту, страхування туристичних послуг;
- узгодження нормативно-правової бази туризму з міжнародним законодавством [4, с.110].

Адміністративними методами регулювання туристичної діяльності виступають важелі управління ринковою моделлю з елементами державного регулювання розвитку та активізації господарських процесів у туристичній галузі на загальнодержавному та регіональному рівнях.

Адміністративні методи прямого державного впливу – це механізми державного управління, координації діяльності у туристичній галузі, які передбачають державне регулювання і саморегулювання суб'єктів туристичної діяльності шляхом створення певних об'єднань та асоціацій.

Опосередковані методи державного впливу – це ринкова модель саморегулювання шляхом досягнення попиту і пропозиції на туристичний продукт. Максимальне використання таких методів призводить до зменшення втручання держави у підприємницьку діяльність, усунення економічних, адміністративних, правових та організаційних перешкод у розвитку підприємницьких структур.

Безперечно, необхідним є використання поєднання цих методів, але постійна регламентація та надмірне втручання держави можуть негативно позначитись на провадженні системи державного регулювання туристичної сфери сільської місцевості. Через те виникає необхідність чіткого встановлення розмежування функцій та повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування [5, с.206].

Отже, надзвичайно важливим залишається формування ефективної туристичної політики, системи державного регулювання у сфері сільського зеленого туризму, визначення їх форм, засобів та інструментів. Головним завданням у формуванні даної політики є координація зусиль уряду, парламенту, міністерств, відомств, інших органів державної влади, а також громадських організацій та підприємницьких структур для більш ефективного розвитку сільського зеленого туризму в Україні. Щоб забезпечити сталий розвиток сфери відпочинку в українському селі в умовах економічної кризи повинні існувати врегульовані партнерські стосунки влади, бізнесу та професійних громадських організацій. Саме тому, зважаючи на сучасний стан економіки України, збільшення попиту на відпочинок у природному середовищі, та враховуючи необхідність створення сучасного ринку пропозицій відпочинку у сільській місцевості, своєчасною має бути підтримка з боку держави [4, с.203].

На нашу думку, для забезпечення пріоритетності розвитку сільського зеленого туризму в Україні і наближення його до стандартів Європи, вбачається доцільним:

- упорядкувати нормативно-правову базу прийняттям Верховною Радою закону прямої дії «Про сільський зелений туризм» та Постанови Кабінету Міністрів з питань стандартизації його діяльності «Послуги туристичні. Туризм сільський зелений. Основні вимоги»;
- розробити регіональні програми розвитку сільського зеленого туризму з інтеграцією їх до Програми розвитку сільського зеленого туризму в Україні, яку має затвердити Уряд держави;
- визначити методологію розроблення та впровадження моніторингу досягнення цільових показників зазначених програм на регіональному та загальнодержавному рівнях;
- завершити реформування системи державної статистики, провести її технічне переоснащення, зокрема, для забезпечення формування електронних систем моні-

торингу регіональних та державної програм розвитку сільського зеленого туризму;

- створити інфраструктури державної фінансово-кредитної підтримки розвитку сільського зеленого туризму;
- організувати вивчення потреб ринку послуг сільського зеленого туризму у фахівцях і врегулювати чисельність їх набору у вищі навчальні заклади на основі державного замовлення за цільовими направленнями регіонів;
- створити в системі навчальних закладів різного рівня курси перепідготовки кадрів для цієї сфери туризму;
- створити систему інформаційно-аналітичного забезпечення сфери туризму, зокрема і сільського зеленого туризму, як складової державної інформаційної системи;
- делегувати Спілці сприяння розвитку сільського зеленого туризму в Україні, як органу фахового і громадського самоврядування, повноваження щодо розробки та впровадження загальноукраїнських стандартів сільського зеленого туризму, а також здійснення зовнішнього незалежного моніторингу державної та регіональних програм розвитку сільського зеленого туризму.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Впровадження вищезазначених заходів дозволить створити конкуренцію на ринку послуг сільського зеленого туризму, сприятиме зростанню доходів сільських жителів та виведе з «тіні» селянські господарства, які займаються туристичною діяльністю з сільського туризму.

Розвиток сільського зеленого туризму змусить сільські громади приділяти більше уваги благоустрою сіл, реформуванню транспортної інфраструктури, відновленню роботи місцевих закладів культури, забезпеченню екологічної чистоти довкілля і вирішенню нагальних соціально-економічних проблем села за рахунок додаткових надходжень до бюджетів місцевих органів влади.

Для України стратегічно важливо швидко подолати відставання у сфері сільського зеленого туризму і реалізувати наявний багатий туристичний потенціал шляхом проведення виваженої політики державного регулювання, зокрема і на регіональному рівні. Окрім того, сприяння розвитку сільського туризму має стати невід'ємною складовою державної регіональної політики, одним із шляхів вирішення питання зайнятості населення та соціально-економічного розвитку на селі.

#### **Література:**

1. Алексеева Ю.В. Державне регулювання соціального туризму в Україні / Ю.В. Алексеева // Зб. наук. пр. НАДУ. – 2009. – Вип. 1. – С. 182-191.
2. Гетьман В.І. Екотуризм чи екологічний туризм: теорія і реальність / В.І. Гетьман // Рідна природа. – 2010. – № 3. – С.24-29.
3. Горішевський П.В. Сільський зелений туризм: організація гостинності на селі: підручник / П.В. Горішевський, В.П. Васильєв, Ю.В. Зінько. - І.-Франківськ : Місто-Н, 2008. – 158 с.
4. Кифяк В.Ф. Організація туристичної діяльності в Україні: навч. посіб. / В.Ф. Кифяк. – Чернівці: Зелена Буковина. - 312 с.
5. Липчук Н.В. Чинники розвитку агротуризму / Н.В. Липчук // Вісник ДІТБ. – 2009. – № 9. – С. 206–208.
6. Про особисте селянське господарство: Закон України від 15 травня 2003 р. № 742-IV // ВВР України. - 2003. - № 29. - Ст. 232.
7. Про туризм: Закон України від 18 листопада 2003 р. № 1282-IV // ВВР України. - 2003. - №41. - Ст. 241.
8. Рутинський М.Й. Сільський туризм: навч. посіб. / М.Й. Рутинський, Ю.В. Зінько. – К.: Знання, 2006. – 271 с.

Ганна КОВАЛЬ

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОЇ ТА ПОЛІТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ МОЛОДІ

**Постановка проблеми.** Працюючи у сфері реалізації молодіжної політики, нерідко стикаєшся з тим, що сучасні молоді люди абсолютно не усвідомлюють, яке місце належить їм у житті їхньої країни та суспільства. З одного боку, сучасні програми розвитку державної і муніципальної молодіжної політики частково вирішують цю проблему. Але з іншого, ми маємо справу з абсолютним байдужістю молоді до нових державних цінностей і пріоритетів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Авторитетні російські дослідники проблем молоді О. Запесоцький та О. Файн, аналізуючи післявоєнні тенденції в молодіжному середовищі країн Заходу, зазначають, що "...ще порівняно нещодавно – після другої світової війни – свідомість молоді у країнах Заходу формувалась в основному в залежності від конкретних соціально-політичних і культурних умов, національних традицій тої чи іншої країни" [2, с. 21]. В тодішньому американському суспільстві серед молоді переважали гедоністичні цінності ("Гедонізм... - філософсько-етичне вчення, за яким насолода є найвищим благом, метою життя") [7, с. 174]. Молоді в цілому за тих часів була притаманна "етика сили і успіху". Невелика зацікавленість політикою поєднувалася в молодих американців 50-х років ХХ століття з індивідуалізмом прагненням до успіху. Принциповою поведінковою установкою була опора на особисті здібності й можливості.

**Виділення невіршених раніше аспектів** загальної проблеми, яким присвячується стаття. В нашій країні до недавнього часу державної молодіжної політики як такої не існувало. Була й відсутня система інститутів підтримки молоді, законодавча база. Отже, і проблемам розвитку культури молодих людей не приділялося належної уваги. Безумовно, це наклало величезний відбиток на цілі покоління, що негативно відбилосся на розвитку країни в цілому.

Сьогодні тема правової та політичної культури молодого покоління є дуже актуальною, адже від молоді залежатиме майбутнє нашої держави. Саме поняття «молодіжної політики» як діяльності держави, спрямованої на створення правових, економічних та організаційних умов і гарантій для самореалізації особистості молодої людини й розвитку молодіжних об'єднань, рухів та ініціатив в основі своєї містить зміст цих двох термінів. Але що ж вони представляють по суті? Яка їхня роль у загальному розвитку молодіжних інститутів і кожної молодої людини зокрема?

**Формування мети статті.** Метою статті є авторський аналіз правової культури як комплексу регуляторів цінностей, на основі яких будуватиметься реально існуючий в країні правопорядок. Автор розглядає в правосвідомості людей, тобто їх уявлення про те, яким повинен бути цей порядок і як слід ставитися до чинної в державі правової системи.

**Виклад основного матеріалу.** На жаль, рівень правосвідомості більшості молодих українців залишається досить низьким, а значить і нинішній стан правової культури молоді залишає бажати кращого. С.Ю. Треніхіна в своїй статті «Проблеми формування правової культури старшокласників» зазначає кілька причин даного явища:



**КОВАЛЬ Ганна Володимирівна,**

кандидат політичних наук, доцент, докторант Чорноморського державного університету імені Петра Могили м. Миколаїв.

**Анотація:**  
у статті автор розглядає актуальні питання правової й політичної культури молоді на сучасному етапі реформування суспільства та зростання ролі держави в різних сферах суспільного життя. В політиці держави виражається її ставлення до молодого покоління як до ресурсу соціально-економічного, політичного і культурного розвитку суспільства. Тому форми і методи вирішення реальних молодіжних проблем лежать в області реалізації державної молодіжної політики.

**Ключові слова:** молодь, суспільство, держава, розвиток, державна політика, молоде покоління, молодіжні проблеми, культура молоді.

УДК 329.78 – 021.121

правову безграмотність, правовий нігілізм, цинізм, а також недостатність правового виховання [1, с. 43]. Повністю поділяючи думку автора, вважаємо за доцільне зупинитися на кожній із причин. По-перше, серйозний недолік правової культури молодих людей – погане знання законів, правова безграмотність. Сучасна молодь знає, що вбивати та грабувати не можна, але деколи знання ключових статей Кримінального кодексу єдине, що становить загальну правову базу молодих людей. На жаль, у свідомості багатьох представників молоді досі поняття «побити за справу» і «під гарячу руку» залишаються абсолютно нормальним явищем, незважаючи на те, що рукоприкладство прямо забороняється нормами адміністративного та кримінального права. Більш того, багато щиро дивуються, дізнавшись, що застосування фізичних покарань щодо дітей у виховних цілях є злочином, точно так як і грубість у громадському місці супроводжується залученням до адміністративної відповідальності. Весь світ права зводиться у малограмотних людей тільки до кримінального законодавства, вони забувають про конституційне, адміністративне, цивільне, трудове та інші галузі права, без знання яких легко заплутатися в важких питаннях повсякденного життя.

По-друге, нерідко буває і так, що молоді люди знають закони, але дотримуватися їх не поспішають, тому що не вірять в їх силу, не визнають їх ролі в суспільстві, або готові використовувати закони тільки в особистих корисливих цілях (правовий цинізм). Все це говорить про недостатність правового виховання – цілеспрямованої діяльності держави, а також громадських структур, засобів масової інформації, трудових колективів щодо формування високого рівня правосвідомості та правової культури громадян, зокрема, молоді.

Юридичні закони виконують різні функції, але головною з них по праву вважається регулятивна. Законодавство прагне до регуляції всіх суспільних процесів, бажаючи зберегти при цьому максимально демократичний характер, якщо говорити про українське у нормативно-правовому масиві. Але навіть при всій досконалості нормативного регулювання, життєдіяльність суспільних і державних інститутів може разом набути негативність, коли між правовою системою і масовою правосвідомістю громадян виникне хоча б мала невідповідність. Саме тому на сучасному етапі розвитку громадянського суспільства в Україні найбільш важливим, з однієї сторони, є відображення в законодавстві правових уявлень, що панують у суспільстві, а з іншого – піднімати правову культуру населення, молоді зокрема. Необхідно формувати позитивне ставлення молодих людей до закону, перш за все, через спеціальні курси навчального плану на всіх ступенях освіти.

Практика роботи з молоддю в регіонах показує, що сьогодні уроки суспільствознавства в школі і заняття з історії та права в ВУЗах лише частково задовольняють потребу суспільства у підвищенні правової та політичної культури, що не може не вплинути на гармонійне правове виховання більшості молодих людей. Молодь не може дати об'єктивну оцінку всім суспільно-політичним процесам, що протікають в країні. Особливо часто з цим стикаєшся в період соціальних потрясінь і передвиборних кампаній.

Саме тому вкрай важливо позначити ті принципи, на яких у перспективі буде ґрунтуватися сучасна правова культура. На думку С. Ю. Треніхіної, це повага до закону, знання закону та звернення до закону. Безперечно, це лише один з варіантів вирішення такої гострої проблеми, але, на наш погляд, самий об'єктивний серед всіх інших.

Повага до закону – основний принцип правової культури. Історично склалося так, що всі закони сприймалися суспільством як щось наказове, нав'язане державою і, отже, має в очах українців негативний, нерідко кабальний характер. Тому виникає гостра необхідність проводити ряд заходів щодо формування позитивного образу закону як основного регулятора демократичного суспільства [1, с. 36]. Важливо, щоб усі ці заходи були максимально адаптовані до кожної категорії молодих людей (критеріями можна запропонувати вік, приналежність до різних молодіжних течій, субкультур і т.д.).

Таким чином, державна політика в галузі правової просвіти молоді повинна носити більш ефективний характер, насамперед, у силу своєї доступності і орієнтованості на молодь.

Знання закону – основа процвітання правових інститутів. Саме тому в рамках реалізації програми правової просвіти необхідно збільшувати роль суспільно-політичних, правових предметів у навчальному плані шкіл та інших навчальних закладів, знайомити молодих людей із сучасними способами отримання правової інформації, підвищувати загальний інтерес до законотворчої діяльності шляхом спілкування з представниками влади, роз'яснення всіх механізмів правотворчої діяльності.

Під зверненням до закону мається на увазі, що вирішувати конфлікти і суперечки слід в рамках права, а не за його межами, не шляхом застосування сили, погроз. Часто школярі, студенти та інші представники молоді не довіряють прокуратурі, суду і міліції, і вважають марним звертатися до них за допомогою, а то й просто бояться це зробити. Багато конфліктів і спорів вирішуються поза правовим полем, що не просто підсилює кількість криміногенних процесів, але й підриває всі моральні засади і цінності сучасної людини й громадянина.

Іншим змістовним навантаженням наділяють публічне адміністрування ті, хто передбачають у ньому обов'язкову демократичну складову – так зване демократичне врядування. Зокрема, відомий західний учений і філософ Дж. Міль у своєму есе «Про свободу» [6, с. 118] указав, що врядування є водночас і величезною силою, яка впливає на людські душі, і сукупністю заходів з організації суспільного життя. На його думку, суспільство, де панує варварська сваволя, за якої кожен індивід живе задля себе, хіба що зрідка підкоряючись зовнішньому контролю, практично не здатне хоч трохи просунутися у своєму цивілізаційному розвитку доти, доки його члени не навчаться покорі.

Все це дозволяє говорити нам про те, що крім відсутності інтересу у молодих людей до закону, існує ще й проблема політики органів правопорядку та інших державних структур в області роботи з молоддю. Тривала соціально-економічна криза в країні спонукала вкрай негативне ставлення молоді до останніх. Тому необхідно на державному рівні докладати всіх зусиль до підвищення рівня відкритості представників влади у сфері роботи з молоддю: проводити просвітницьку роботу, сприяти формуванню позитивного ставлення молоді до органів правопорядку, іншим державним структурам [5, с. 49].

Тільки через сукупність всієї системи заходів, спрямованих на підвищення правової культури молоді, ми сформуємо у молодих людей чіткі ціннісні установки, високу ступінь правосвідомості, а значить і почуття відповідальності за кожне прийняте рішення, що в цілому стане гарантом успішного розвитку українського суспільства.

Проблема розвитку політичної культури молоді в сучасній Україні не менш актуальна, ніж всі елементи державної і муніципальної молодіжної політики в цілому. Молодь – найважливіший соціальний і електоральний ресурс суспільства, який привертає сьогодні особливу увагу політиків та лідерів громадської думки. Всі вони хочуть знати, яку роль готова (або не готова) грати молодь у розвитку демократії, ринкової економіки, громадянського суспільства і правової держави. Але сумна практика роботи з молодими людьми показує, що більшості зовсім не цікаві суспільно-політичні процеси. Саме тому сучасні молоді представники науки і публіцисти відзначають у своїх роботах проблему політичної пасивності молоді. Є. Новикова у статті «Роль та відповідальність молоді у створенні громадянського суспільства» відокремлює чотири основні причини даного явища, в основному психологічні, з якими, здається, важко не погодитись [9, с. 47].

Перша причина – це синдром невиправданих надій, коли політика не виправдовує очікувань людини. Молодь втрачає інтерес до політики. Тоді настає період політичної апатії, що є однією з форм політичного протесту. Досвід показує, що навіть ті молоді люди, які захоплюються політикою і є членами різних молодіжних політичних

організацій, партій, нерідко кидають всю свою суспільно-політичну роботу з причини тотального розчарування в ідеалах і принципах роботи відповідної організації. Політика, безумовно, вкрай цікава тема, але в більшості всі політичні заклики молоді є лише елементом політичного піару, не більше того, про що свідчить практика. Саме тому молоді люди, в гонитві за красивими ідеалами і, нерідко, обіцяним політичним зростом, часто не бачать примітивних передвиборних ходів багатьох не чистих на руку політиків і політичних партій.

Вирішення цього питання бачиться в застосуванні заходів державного і громадського контролю ідеології та змісту програмних документів різних політичних ідеологій та рухів, що працюють з молоддю. Значну роль у цьому процесі може зіграти популярність безпосередньо молодіжних політичних організацій, які повинні поставити собі за задачу недопущення маніпулювання молодими людьми, розвінчування відверто брехливих і популістських обіцянок у відношенні молоді. У цьому сенсі можна визнати успішною практику роботи дискусійних клубів, публічних дебатів за участю «дорослих» політиків, які претендують на «опікунство» над молодіжними групами і організаціями.

Також паралельно слід сприяти розвитку молодіжних ініціатив, розширювати сферу їх державної підтримки. Адже саме в процесі реалізації власних об'єктів молоді люди починають більш зріло орієнтуватися в навколишній суспільно-політичній ситуації.

Друга причина – немає об'єднуючої ідеї суспільства. Товариство роз'єдане. Та частина суспільства, яка відчужена від економічних благ, економічних цінностей, не приймає участі в політичному житті, – це молодь як соціально не зацікавлений шар суспільства. Проблема ця сьогодні відображає всю сутність нашої дійсності. Програми фінансової підтримки та стимулювання молоді, які реалізуються на сучасному етапі, поки не можуть надати належного ефекту на вирівнювання соціальної нерівності в суспільстві і молодіжному середовищі зокрема, а також на загальну участь молодих людей в економічних процесах. Необхідно підвищувати рівень таких програм, запрошуючи до співпраці експертів і вчених, застосовуючи зарубіжну практику, стимулюючи молодь через створення спеціальних суспільних інститутів і молодіжних громадських організацій.

Третя причина – це пересичення політичною інформацією. Інтереси сучасної молоді до політичного життя малі. Інформація проходить повз свідомість людини. Політичної інформації так багато, що молодь пересичується нею. І це зрозуміло: в умовах сучасної «відкритості» української політики ми спостерігаємо нездорову активність ЗМІ, спрямовану більш на пропаганду державної, або партійної ідеології, ніж на відображення реальної політичної ситуації в країні. Держава повинна обмежувати потік зайвої політичної інформації, адаптувати її в більш «молодіжний» формат, роблячи ставку не на ідеологічні моменти, а на почуття патріотизму, об'єктивну активізацію історичних оцінок.

І, нарешті, четверта причина – це відсутність єдиної молодіжної політики. Молодь сьогодні надана сама собі. Найчастіше, як показала практика ряду регіонів, державна і муніципальна молодіжна політика будується за принципом «ми працюємо тільки з тими, хто готовий працювати з нами», а на інших молодих людей, які не мають можливості брати участь у молодіжних процесах, молодіжні політичні інститути не поширюються.

Проте історичний досвід засвідчує, що діти є найгнучкішою та найсприйнятливою частиною суспільства, отже, турбуватися про долю дитинства за сучасних умов не варто. Д. Радишевський вважає, що "...необхідно визнати зміни, що відбулися в сучасних дітях, а також підтримати позитивні зрушення і намагатися за змогою контролювати негативні..." [4].

Тільки розглянувши всі вищезазначені причини політичної пасивності молоді і вирішивши їх як на державному, так і на регіональному рівнях через нові підходи в

галузі молодіжної політики (а це, насамперед, залучення самих молодих людей до вирішення даних проблем), ми зможемо говорити про якісне зміцнення і розвиток механізмів формування політичної культури молоді.

**Висновки.** Таким чином, правове і політичне самовизначення молоді – одна з ключових складових динамічного розвитку суспільства. Від взаємин молоді з суспільством, її місця і ролі, настроїв, установок істотно залежать результати всіх сьогоднішніх реформ, зародження нової правової культури, а значить, і подальший історичний шлях нашого суспільства.

Філософ К. Мангейм в свій час сказав: «Молодь – це один із прихованих ресурсів суспільства, від мобілізації яких залежить його життєздатність». Складно заперечити цей вислів. Адже саме від того, як українське суспільство і держава буде ставитися до молоді, в кінцевому рахунку, буде залежати майбутнє України [8].

**Література:**

1. Резник Е.Г. Состояние и проблемы государственной молодежной политики / Е.Г.Резник, Н.М. Антипина. – г. Хабаровск., 2009. – 98 с.
2. Словник іншомовних слів / За ред. акад. АН УРСР О.С.Мельничука. – К.: Гол. ред. УРЕ, 1985. – 968 с.
3. Запесоцкий А.С. Эта непонятная молодёжь...: Проблемы неформальных молодёжных объединений // А.С. Запесоцкий, А.П. Файн – М.: Профиздат, 1990. – 224 с.
4. Радышевский Д. От унисекса к унивозрасту // Московские новости. – 1998. – 31 мая - 7 июня. - № 21. – С.34.
5. Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні / Ю.С. Петько. – К., 2003, – 53 с.
6. Міль, Дж. С. Про свободу : есе : пер. з англ. / Джон Стюарт Міль. – К. : Основи, 2001. – 366 с.
7. Сучасний словник іншомовних слів / Ін-т мовознавства НАНУ. – К. : Довіра, 2006. – 789 с.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2007. – 173 с.
9. Новикова Є. Роль та відповідальність молоді у створенні громадянського суспільства // Є.Новикова. – К., 2008. – 95 с.

## ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ПРИКОРДОННІЙ СФЕРІ

**Постановка проблеми.** Оперативно-розшукова діяльність здійснюється з метою одержання інформації, її накопичення, обробки, аналізу й результатів застосування відповідних заходів. Робота кожного оперативного підрозділу пов'язана, у першу чергу, з виявленням, попередженням, розкриттям і розслідуванням злочинів. Наявність попередньої інформації про злочин і особу, що його вчинила, є основою його розкриття. Основною метою системи інформаційного забезпечення підрозділів оперативно-розшукової діяльності Державної прикордонної служби України є всебічна інформаційна підтримка практичної діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю у прикордонній сфері на основі комплексу організаційних, нормативно-правових, технічних, програмних і інших заходів.

В умовах динамічної трансформації геополітичного простору, суперечливості процесів і наслідків глобалізації розширюється спектр загроз у прикордонній сфері. Це потребує ефективного управління інформацією, удосконалення інформаційного забезпечення оперативно-розшукової діяльності у сфері інтегрованого управління кордонами.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Багато вчених присвятили свої праці розробці методологічних основ системи національної безпеки, а також інформаційної складової державного управління у безпековій сфері. Серед них вітчизняні науковці - В. Горбулін, Г. Ситник, В. Косєвцов, Б. Олексієнко, А. Семенченко, В. Рижих, С. Мосов, М. Литвин, В. Телелим, В. Толубко, Л. Богатирьова, В. Маляренко, В. Малиновський, О. Цуруль, Є. Лук'янчиков та інші, а також зарубіжні вчені: Г. Атаманчук, М. Мескон, Г. Райт, Г. Саймон, Є. Смирнов, Р. Тейлор, А. Холл та інші. Науковцями досліджено різні аспекти даної проблеми, проте роль та особливості інформаційного забезпечення оперативно-розшукової діяльності потребує комплексного дослідження.

**Метою статті** є дослідження особливостей інформаційного забезпечення оперативно-розшукової діяльності у прикордонній сфері та визначити шляхи його вдосконалення.

**Вклад основного матеріалу.** Одним з основних завдань функціонування системи інформаційного забезпечення оперативних підрозділів у теперішній час є завдання інформатизації оперативно-розшукової діяльності (далі – ОРД). Відповідно до відомчої інформаційної політики це завдання нерозривно пов'язано з формуванням інформаційного середовища підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, що складається з відомчих інформаційних ресурсів і інформаційної інфраструктури правоохоронних органів.

Стаття 1 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» (далі - Закон) говорить, що ОРД здійснюється в інтересах кримінального судочинства. Використання даних, які отримані від оперативних підрозділів, істотно підвищує обґрунтованість рішень, які приймаються [4].

### БІЛЕЦЬКИЙ

**В'ячеслав**

**Олександрович,**

заступник начальника Сумського прикордонного загону – начальник оперативно-розшукового відділу Східного регіонального управління Державної прикордонної служби України, м. Суми.

**Анотація:** у статті досліджено особливості інформаційного забезпечення оперативно-розшукової діяльності у прикордонній сфері та визначити шляхи його вдосконалення. Серед основних шляхів удосконалення інформаційного забезпечення оперативно-розшукової діяльності у прикордонній сфері автор вбачає узгодження підходів щодо збирання, оцінки і документування інформації; організацію системного обміну інформацією; застосування новітніх технологій у сфері оброблення інформації, її зберігання та передачі.

**Ключові слова:** оперативно-розшукова діяльність, інформація, оперативно-розшукова інформація, прикордонна сфера.

УДК 35.078.3:343.102  
:341.221.27



Згідно статті 10 Закону матеріали ОРД використовуються:

- як приводи й підстави для порушення кримінальної справи або проведення невідкладних слідчих дій;
- для одержання фактичних даних, які можуть бути доказами у кримінальній справі;
- для запобігання, припинення й розслідування злочинів, розвідувально-підривних зазіхань проти України, розшуку злочинців і осіб, безвісно зниклих;
- для забезпечення безпеки працівників суду й правоохоронних органів і осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей та близьких родичів, а також співробітників розвідувальних органів України та їх близьких родичів, осіб, які конфіденційно співробітничали або співробітничали з розвідувальними органами України, та членів їх сімей;
- для взаємного інформування підрозділів, уповноважених здійснювати ОРД, і інших правоохоронних органів;
- для інформування державних органів відповідно до їх компетенції [4].

Фіксація фактичних даних, отриманих у результаті проведення оперативно-розшукових заходів, у більшості випадків орієнтована на подальше їх використання в кримінальному процесі, але це поняття насамперед безпосередньо пов'язане із саме документуванням, що стає органічною частиною змісту ОРД. У випадку передачі інформації з таких документів у розпорядження органу розслідування або суду вони можуть бути з повною підставою віднесені до одного з видів джерел доказів - інших документів (ч. 2 ст. 65 КПК). Питання про перевірку їхньої вірогідності вирішується в процесуальному порядку, як і щодо інших фактичних даних, які одержали статус доказів з кримінальної справи [1, с. 223].

Тому досить помітна й значима роль оперативно-розшукової інформації в процесі доказування: вона визначає речі, предмети, факти, які являють собою зміст доказів; указують на людей, документи, які стають джерелами доказів.

Згідно статті 9 Закону, отримані в результаті ОРД відомості, які стосуються особистого життя, честі, гідності людини, якщо вони не містять інформації про здійснення заборонених законом діянь, зберіганню не підлягають і повинні бути знищені. Не підлягають передачі й розголошенню результати ОРД, які згідно законодавства представляють державну, військову й службову таємницю, а також відомості, які стосуються особистого життя, честі, гідності людини [4].

Збір інформації, її накопичення й обробка є безперервним і трудомістким процесом, що становить основну форму оперативно-розшукової роботи, головним напрямком якої є збирання конфіденційної інформації негласними методами.

У цьому контексті важливо визначити основні вимоги до оперативно-розшукової інформації, які вважаємо за доцільне сформулювати наступними характеристиками:

- точність та вірогідність. Точність характеризує ступінь деталізації інформації, її наближення до оригіналу. Точність нерозривно пов'язана з вірогідністю - об'єктивно вірним відображенням подій, явищ, стану об'єкта. Слід зазначити, що несвоєчасна передача інформації знижує характеристики її повноти й вірогідності, тому що вона застаріває. Між повнотою й оперативністю інформації існує об'єктивне протиріччя. Для більшої повноти інформації необхідно витратити більше зусиль і часу для її одержання, переробки, аналізу, що знижує ступінь оперативності;
- лаконічність. Лаконічність передбачає насиченість інформації, скорочує час та ресурси для її передачі й сприйняття. Однак лаконічність не повинна досягатися на шкоду точності, повноті, вірогідності;
- логічність викладу. Це неодмінна умова сприйняття текстової інформації, яка передбачає послідовність, доказовість, ясність мети, досягненню якої покликана служити повідомлення. Логічність припускає також однозначність інформації, оскільки у системі різних правоохоронних органів інформація повинна однаково розумітися

всіма користувачами оперативно-розшукової інформації. Тому необхідним є уточнення змісту різних понять і термінів, їхня уніфікація, що виключить різночитання.

– оптимальність та повнота. Складність цієї характеристики полягає в тому, що в практиці ОРД не вироблено єдиних критеріїв повноти щодо оперативно-розшукової інформації. Тому виникають проблеми в процесі оперативно-розшукової діяльності щодо, наприклад, подання про підстави постановки громадян на різні види обліку; межі вивчення особи, необхідних для визначення моменту реалізації оперативно-розшукових справ тощо;

– комплексність. Ефективне рішення оперативно-тактичних завдань можна досягти тільки на основі систематизованої інформації, що поєднує у собі різні відомості, отримані з різних джерел і логічно пов'язані;

– відповідність рівня надходження та використання оперативно-розшукової інформації для прийняття рішень. Чим вище в ієрархії супідрядності регіональна система накопичення інформації, тим більша кількість низових підрозділів можуть нею скористатися. Існує й зворотний зв'язок: чим більше з низових оперативних підрозділів надійде в централізований банк даних інформації, тим оптимальнішими будуть прийняті рішення щодо боротьби зі злочинністю;

– цінність (корисність). Інформація має відповідати меті оперативно-розшукової діяльності та виконанню поставлених завдань, що призведе до досягнення цілей боротьби зі злочинністю.

Між суб'єктами інтегрованого управління кордонами має бути налагоджений чіткий механізм обміну інформацією про: видачу віз, в'їзд в Україну (виїзд з України) іноземців та осіб без громадянства, їх тимчасове перебування в Україні, відмову або заборону в'їзду іноземцям та особам без громадянства в Україну, продовження (скорочення) строку їх перебування в Україні, вчинені правопорушення, приймання та передавання іноземців та осіб без громадянства відповідно до угод про реадмісію осіб, а також статистичною та аналітичною інформацією з питань протидії незаконному переміщенню через державний кордон наркотичних засобів, зброї, боєприпасів та вибухових речовин тощо [2, с. 255].

З цією метою в рамках створення чотирирівневої системи контролю за в'їздом та перебуванням в Україні іноземців та осіб без громадянства здійснюються такі заходи:

1) створення баз даних про іноземців та осіб без громадянства, які подали заяву про оформлення візи для в'їзду в Україну, у тому числі тих, яким було відмовлено в їх видачі, та визначення механізму обміну зазначеною інформацією між суб'єктами інтегрованого управління кордонами;

2) організація обміну інформацією з питань протидії незаконній міграції з прикордонними органами суміжних держав, міжнародними організаціями, установами та структурами, зокрема з Європейською агенцією з питань управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав — членів ЄС (FRONTEX), Інтерпол, Європол та іншими міжнародними правоохоронними установами;

3) створення міжвідомчих координаційних (віртуальних) аналітичних центрів з питань протидії незаконній міграції та іншій протиправній діяльності на державно-мордоні тощо [2, с. 256].

Сучасний стан системи інформаційного забезпечення оперативних підрозділів ДПСУ характеризується активною інформатизацією ОРД.

Інформаційно-аналітичні системи є одним із найважливіших інструментів прийняття рішень у сфері оперативно-розшукової діяльності. Їх розділяють на загальнодержавні (у межах правоохоронного відомства), регіональні (обласні) і місцеві (міські, районні).

Для всіх видів інформаційного забезпечення оперативно-розшукової діяльності важливе значення мають точність, кількість, якість інформації, її вірогідність і своєчасність, однак найбільш важливим є ефективне використання інформації для ви-

явлення, попередження, припинення й розкриття злочинів у прикордонній сфері і виконання інших завдань, поставлених перед оперативними підрозділами охорони державного кордону. Ці обліки призначені для:

- попередження, розкриття й розслідування злочинів;
- попередження й виявлення адміністративних правопорушень;
- підтвердження наявності або відсутності відомостей про залучення особи до кримінальної відповідальності, його судимості, реабілітації, часу й місця відбування покарання, установлення місцезнаходження розшукуваних осіб;
- установлення особистості по невідомих трупах і суб'єктів, що приховують свої анкетні дані;
- установлення особистості людей, нездатних за станом здоров'я або за віком повідомити дані про себе на прикордонній території чи у випадку перетину ними кордону.

В інтересах оперативних служб розробляється єдина система збору, накопичення й обробки оперативно-розшукової інформації. Основним елементом цієї системи є типовий Автоматизований банк даних (АБД) оперативно-розшукового й профілактичного призначення, що забезпечує перехід від рішення локальних завдань до комплексної обробки інформації про об'єкти обліку ОВС і надає можливість накопичення, пошуку й видачі відомостей значно більшого обсягу, чим раніше, особливо при використанні аналітичних масивів ручних картотек. АБД являє собою систему, що складається із джерел формування й надання первісної й коригувальної інформації, інформаційної бази, технічних і програмних засобів реалізації, споживачів інформації інформаційного апарату, що забезпечує функціонування АБД. До складу АБД включаються дані про події, осіб, предмети. Структурно АБД розділяється на АБД районного (міського), обласного й державного рівнів. Первинними документами АБД є: інформаційно-пошукова карта (ІПК) на особу й злочин; інформаційно-пошукова карта на предмет (ІПК-В); інформаційно-пошукова карта на зброю громадян і організацій (ІПК-Р)

Автоматизована інформаційна система АІС «Статистика-МВД» забезпечується кримінальною, оперативно-розшуковою й адміністративною статистичною інформацією, удосконалює системи статистичного обліку й звітності про злочини, осіб, які їх вчинили, результати оперативно-розшукової, адміністративної, профілактичної діяльності органів внутрішніх справ (ОВС).

Інформаційно-пошукова система ІПС «Оріон» призначена для обробки, накопичення й аналізу оперативної інформації щодо осіб, які готувлять або вчинили тяжкі злочини й проходять по справах оперативного обліку й за повідомленнями негласного апарату становлять оперативний інтерес для інших ОВС України.

Інформаційна підсистема «Оріон - П» (Насильство) створена для обліку злочинів проти особистості і є допоміжною для функціонування ІПС «Оріон».

В інформаційній мережі ОВС України функціонують такі інформаційні підсистеми, як «ІБД», «Розшук», «ОДК», «Упізнання», «Наркобізнес», «Арсенал» і ін., що ефективно використовуються в ОРД у прикордонній сфері.

Серед основних шляхів удосконалення системи інформаційно-аналітичного забезпечення інтегрованого управління кордонами: узгодження (формалізація) підходів щодо збирання, оцінки і документування інформації; організація системного обміну інформацією (інформаційної взаємодії); надання доступу заінтересованим державним органам до власних баз даних (інформаційних масивів) і створення спільних баз даних; забезпечення аналітичної підтримки оперативних і стратегічних рішень, спільне прогнозування у сфері інтегрованого управління кордонами; застосування новітніх технологій у сфері оброблення інформації, її зберігання та передачі та забезпечення захисту інформації, зокрема персональних даних [2, с. 255; 3, с. 17].

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Підсумовуючи, зазначимо, що метою управління оперативно-розшуковою інформацією у сфері інтегрованого

управління кордонами є об'єднання даних і покращення їх якості на всіх рівнях шляхом: збирання відповідної інформації; зберігання інформації; аналізу і оброблення даних відповідно до потреб; передачі / поширення (відкриття доступу) до зібраної / проаналізованої / обробленої / систематизованої інформації для суб'єктів інтегрованого управління кордонами, інших заінтересованих сторін залежно від їх потреб і місця в системі інтегрованого управління кордонами. Електронні інформаційні бази даних створюють основу ефективного інформаційно-аналітичного забезпечення оперативно-розшукової діяльності у прикордонні та потребують постійного матеріально-технічного та програмного оновлення

*Література:*

1. Бандурка О.М. Оперативно-розшукова діяльність. Ч.1: Підручник-Харків : Вид-во Нац. ун.-ту внутр. справ, 2002. - 336 с.
2. Інтегроване управління кордонами : підручник / М. М. Литвин. – Хмельницький : Видавництво Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, 2012. – 416 с.
3. Махнюк А.В. Окремі аспекти інформаційно-аналітичного забезпечення інтегрованого управління кордонами в сучасних умовах / А.В.Махнюк // Наука і оборона. – 2011. – № 2. – С. 15 – 18.
4. Про оперативну-розшукову діяльність : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, N 22. - Ст. 303.

Ігор ГРИЦЯК, Віктор КРОТІНОВ

## МІЖНАРОДНІ СУДИ ЯК УЧАСНИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ

**Постановка проблеми.** Заснування на території Європи різного типу міжнародних судових інституцій, юрисдикцію яких визнають усі країни Європейського Союзу, дає підстави говорити про формування спільного європейського судового простору, що характеризується виробленням спільних стандартів та принципів судочинства, впливом судової влади на прийняття управлінських рішень, а також активною позицією судових органів в європейському врядуванні. В контексті європейської інтеграції Україна має долучитися до цих європейських структур та сприйняти їх стандарти судочинства і врядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Діяльність міжнародних судових інституцій в контексті застосування міжнародного права та європейського права досліджує низка вітчизняних та зарубіжних фахівців: І. А. Грицяк, М. Гердеген, І.І. Лукашук та ін.

**Невирішені раніше частини загальної проблеми.** Діяльність міжнародних судових інституцій традиційно розглядається в контексті здійснення ними правосуддя, в той час як малодослідженим залишається питання впливу цих інституцій на прийняття рішень та формування політик держав: внутрішньої та зовнішньої; на вироблення спільних стандартів та принципів управління і врядування на різних рівнях їх здійснення. Тим більше потребує дослідження питання залучення України у ці процеси.

**Метою статті** є дослідження окремих питань, пов'язаних із створенням та діяльністю міжнародних судових інституцій, їх участь у виробленні спільних стандартів та принципів судочинства, вплив на прийняття управлінських рішень, участь в європейському врядуванні.

**Виклад основного матеріалу.** Під час розкриття даної теми автор використовує поняття європейського врядування як процес взаємодії органів влади із суспільними інститутами та громадянами у процесі прийняття рішень, спосіб вироблення політики, до якого залучаються багато гравців та який передбачає багатовекторне, вертикальне і горизонтальне, співробітництво для досягнення цілей. Врядування виникає там і тому, що традиційні методи управління не дають бажаних результатів [1, с.55]. При цьому виділено такі принципи європейського врядування: засадничі – верховенство права, демократія, повага до прав та свобод людини, рівне ставлення, відсутність дискримінації; належного врядування – субсидіарність, пропорційність, відкритість, ефективність, підзвітність, узгодженість, залучення громадян; загальні – партнерство, наявність єдиних процедур, що забезпечують ефективність взаємодії та ін.; конкретні – доповнюваність, компліментарність, забезпечення права громадян ЄС на повну та не викривлену інформацію та ін. [1, с.74-75].

Варто зауважити, що з часів Другої світової війни в Європі почали формуватись різні судові інституції міжнародного рівня, покликані вирішувати спори у визначених сферах між країнами-учасницями. Завдяки їх розвитку сьогодні можна говорити про формування в Європі спільного судового простору, окремі учасники якого не заперечують (а іноді й підтримують) юрисдикцію один одного. Більше



**ГРИЦЯК**

**Ігор Андрійович,**

доктор наук з державного управління,  
професор,  
завідувач кафедри європейської інтеграції  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Київ.

**Анотація:** у статті досліджено окремі питання, пов'язані із створенням та діяльністю міжнародних судових інституцій, їх участь у виробленні спільних стандартів та принципів судочинства, вплив на прийняття управлінських рішень, участь в європейському врядуванні.

**Ключові слова:**

Постійна палата міжнародного правосуддя,  
Міжнародний Суд Справедливості, Суд Європейського Союзу, Європейський суд з прав людини, Міжнародний кримінальний суд, європейське врядування, міжнародні принципи.

УДК 351.752



**КРОТІНОВ**  
**Віктор**  
**Олександрович,**

здобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу, м. Івано-Франківськ.

*Анотація:* у статті досліджено окремі питання, пов'язані із створенням та діяльністю міжнародних судових інституцій, їх участь у виробленні спільних стандартів та принципів судочинства, вплив на прийняття управлінських рішень, участь в європейському врядуванні.

**Ключові слова:** Постійна палата міжнародного правосуддя, Міжнародний Суд Справедливості, Суд Європейського Союзу, Європейський суд з прав людини, Міжнародний кримінальний суд, європейське врядування, міжнародні принципи.

УДК 351.94:341.176(4)

того, якщо говорити про держави-члени Європейського Союзу (ЄС), то усі вони є членами цих міжнародних судових інституцій. Варто наголосити й на тому, що саме європейські країни були їх засновниками. Результатом участі держав-членів ЄС у різних міжнародних судових інститутах є впровадження та розвиток міжнародних стандартів у національні правові системи, під впливом чого відбуваються структурні перетворення систем врядування.

Першим судовим органом міжнародного рівня, на який покладено обов'язок вирішувати спори між державами, міжнародними організаціями, приватними, фізичними особами у сфері господарських та фінансових відносин, є Постійна палата третейського суду [2, 4], яка почала функціонувати з 1902 року. Досвід успішної діяльності цієї міжнародної судової організації та усвідомлення урядами необхідності вирішувати міждержавні спори мирним шляхом сприяли заснуванню в 1920 році Постійної палати міжнародного правосуддя (далі ППМП) при Лізі Націй, яка діяла до 1946 року. Особливістю ППМП було те, що вона функціонувала на постійній основі, вирішувала цивільні (господарські, фінансові тощо) спори виключно між державами, які могли заздалегідь оголосити визнання її юрисдикції, що значно спрощувало процедуру передачі справи на її розгляд, в процесі якого вона могла приймати рішення з будь-якого питання. ППМП не мала кримінальної юрисдикції, тому не могла виносити рішення, які стосувалися фізичних осіб.

Після розпуску ППМП, пов'язаного, в першу чергу, з політичними мотивами та геополітичними змінами, що відбулися після Другої світової війни, було створено Міжнародний Суд Справедливості (1945 р.) як головний судовий орган ООН (далі МСС). Він став, значною мірою, правонаступником ППМП, оскільки статuti та регламенти обох установ були, практично, ідентичними, проте місце розташування його було в Нідерландах – м. Гаага. З моменту створення юрисдикцію МСС визнали 49 країн світу, а сьогодні близько 200, позаяк усі члени ООН стають автоматично учасниками Статуту МСС. Це накладає на них обов'язок виконувати усі рішення МСС. Основними завданнями МСС є: розв'язання на засадах міжнародного права спорів між державами, за зверненнями цих держав; надання консультацій щодо правових питань на запити органів та спеціалізованих агенцій ООН. Таким чином, ця судова організація сприяє впровадженню міжнародних стандартів і принципів (наприклад, загальної поваги до прав людини, самовизначення народів і націй) у національні системи врядування (прийняття рішень, вирішення спорів, вироблення політик). Прикладом його діяльності може бути прийняття 03 лютого 2009 року рішення по справі Румунії проти України стосовно делімітації чорноморського шельфу, відповідно до якого було змінено лінії розмежування виняткових економічних зон та континентального шельфу на Чорному морі.

Ще одним судовим органом міжнародного рівня, створеним в Європі, можна вважати Суд справедливості Європейської спільноти з вугілля та сталі, який було засновано в 1952 році. Його компетенція на той час поширювалась на 6 держав-засновниць (сьогодні – на 27 – див. Табл.1), тобто на всі держави-члени Європейського Союзу. Цей суд в процесі розвитку зазнав значних змін в своїй структурі. Сьогодні його називають Судом Європейського Союзу (Суд ЄС) і розташовується він у Люксембурзі. Його особливістю є те, що чисельність сфер на які поширюється його юрисдикція, постійно

збільшується, не зважаючи на те, що функції залишаються ті ж самі: розгляд спорів по суті, тлумачення, винесення попередніх рішень. Якщо в 50-х роках Суд ЄС розглядав тільки господарські спори, пов'язані з торгово-економічними операціями щодо вугілля і сталі, то сьогодні в його арсеналі уже є справи про гендерну рівність, фінансове шахрайство, військову службу тощо. Основними його справами були ті, що впроваджували засадничі принципи наднаціональності права ЄС та ті, що були поштовхом для поглиблення інтеграції держав-членів ЄС. Саме завдяки принципам, виведеним з рішень Суду ЄС, а також завдяки самим рішенням вдавалось впливати на дії урядів держав-членів ЄС, прийняття законодавства парламентами і, відповідно, на здійснення структурних реформ в державах.

На перших етапах розвитку Європейського Союзу<sup>1</sup> Суд ЄС завдяки своїм рішенням впливав на перетворення в економічних, правових системах країн, але поступово стало зрозуміло, що без змін в адміністративних, політичних системах держав європейська інтеграція не зможе поглиблюватись. Суд ЄС вважають основною руйнівною силою інтеграційних процесів та європеїзації управлінських, адміністративних систем держав-членів ЄС, оскільки завдяки його рішенням, які є обов'язковими до виконання усіма країнами ЄС, вдавалось долати спротиви деяких країн виконувати акти ЄС, гармонізувати національні правові системи.

Вплив Суду ЄС на інституційні зміни, реформування національних інститутів, розробка національної політики й прийняття управлінських рішень відбувалось завдяки примусу впроваджувати в державах наступні принципи: захисту основних прав людини й міжнародного права; ті, що випливають із правової Спільноти (наприклад, передбачуваність і чіткість правових норм, оприлюднення актів, законність дій, добрі наміри, прозорість, передбачуваність, відкритість та ін.); структурні принципи (наприклад, верховенства, субсидіарності, пропорційності, інституційної рівноваги та ін.) [3, с.129-136]. Сьогодні вплив діяльності Суду ЄС відбувається навіть на ті країни, як не стали членами ЄС, проте мають з ними партнерські відносини, є кандидатами на членство, оскільки ЄС вимагає від них сприйняття тих же стандартів і принципів, що й у Союзі. Варто додати, що звертатись до Суду ЄС можуть і держави (уряди, суди, посадові особи), і фізичні та юридичні особи, й міжнародні організації [4, с.1-2].

До учасників європейського врядування можна віднести і Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ), заснований в 1959 році, а дислокується у французькому місті Страсбург. За своєю значущістю він не поступається жодному згаданому суду, проте його єдиними завданням є слідкувати за виконанням зобов'язань, які взяли на себе сторони Європейської конвенції з прав людини. Таким чином, ЄСПЛ, здійснюючи захист основних прав людини (зокрема, право на життя, право на справедливий судовий розгляд, право на повагу до приватного та сімейного життя, право на вираження поглядів, свободу думки, совісті та релігії, свавільне й незаконне позбавлення волі, дискримінацію у використанні прав і свобод, захист права власності та ін.) сприяє їх впровадженню в національні системи управління, врахуванню їх під час нормотворення. Враховуючи, що юрисдикцію ЄСПЛ сьогодні визнають 47 країн світу (серед яких усі держави-члени ЄС), за словами д-ра Марка Е. Філлігера "ЄСПЛ є однією з небагатьох європейських угод, якій відводиться загальноєвропейське значення" [5].

Громадяни України активно звертаються з позовами до ЄСПЛ, про що свідчать такі дані: в 2012 році ними було подано 10,45 тис. скарг проти України, що вивело останню на четверте місце за кількістю справ проти держави. Це становить 8,2% усіх справ Європейського суду 2012 року [7].

<sup>1</sup>У статті використовується термінологічне словосполучення "Європейський Союз" як загальний: для позначення ЄС (створеного 1992 р.) та усіх європейських спільнот, що функціонували з 1951 року: Європейська спільнота з вугілля і сталі, Європейська спільнота з атомної енергії, Європейська економічна спільнота, Європейська Спільнота, на базі яких було утворено нині діючий ЄС.

Країни, які визнали юрисдикцію міжнародних судів

Міжнародний Суд Справедливості	Суд ЄС	Європейський суд з прав людини
<p>Австралія, Австрія, Азербайджан, Албанія, Алжир, Ангола, Андорра, Антигуа и Барбуда, Аргентина, Вірменія, Афганістан, Багамські Острови, Бангладеш, Барбадос, Бахрейн, Білорусь, Беліз, Бельгія, Бенін, Болгарія, Болівія, Боснія і Герцеговина, Ботсвана, Бразилія, Бруней-Дарусалам, Буркіна-Фасо, Бурунді, Бутан, Вануату, Угорщина, Венесуела, В'єтнам, Габон, Гаїті, Гайана, Гамбія, Гана, Гватемала, Гвінея, Гвінея-Бісау, Гондурас, Гренада, Греція, Грузія, Данія, Демократична Республіка Конго, Джибуті, Домініка, Домініканська Республіка, Єгипет, Замбія, Зімбабве, Ізраїль, Індія, Індонезія, Йорданія, Ірак, Іран (Ісламська Республіка), Ірландія, Ісландія, Іспанія, Італія, Ємен, Кабо-Верде, Казахстан, Камбоджа, Камерун, Канада, Катар, Кенія, Кіпр, Кірибаті, Китай, Колумбія, Коморські Острови, Конго, Корейська Народнo-Демократична Республіка, Коста-Ріка, Кот-Д'Івуар, Куба, Кувейт, Киргизстан, Лаоська Народнo-Демократична Республіка, Латвія, Лесото, Ліберія, Ліван, Лівія, Литва, Ліхтенштейн, Люксембург, Маврикій, Мавританія, Мадагаскар, Малаві, Малайзія, Малі, Мальдівські Острови, Мальта, Марокко, Мексика, Мікронезія, Мозамбік, Монако, Монголія, М'янма, Намібія, Науру, Непал, Нігер, Нігерія, Нідерланди, Нікарагуа, Німеччина, Нова Зеландія, Норвегія, Об'єднана Республіка Танзанія, Об'єднані Арабські Емірати, Оман, Пакистан, Палау, Панама, Папуа-Нова Гвінея, Парагвай, Перу, Польща, Португалія, Республіка Корея, Республіка Молдова, Російська Федерація, Руанда, Румунія, Сальвадор, Самоа, Сан-Марино, Сан-Томе і Принсіпі, Саудівська Аравія, Свазіленд, Сейшельські Острови, Сенегал, Сент-Вінсент і Гренадіни, Сент-Кітс і Невіс, Сент-Люсія, Сербія, Сінгапур, Сирійська Арабська Республіка, Словаччина, Словенія, Об'єднане Королівство Великої Британії та Пн. Ірландія, США, Соломонові Острови, Сомалі, Судан, Суринам, С'єра-Леоне, Таджикистан, Таїланд, Тімор-Лешті, Того, Тонга, Тринідад і Тобаго, Тувалу, Туніс, Туркменістан, Туреччина, Уганда, Узбекистан, Україна, Уругвай, Фіджі, Філіппіни, Фінляндія, Франція, Хорватія, Центральнoафриканська Республіка, Чад, Чорногорія, Чеська Республіка, Чилі, Швейцарія, Швеція, Шрі-Ланка, Еквадор, Екваторіальна Гвінея, Еритрея, Естонія, Ефіопія, Пд. Африка, Пд. Судан, Ямайка, Японія, Колишня Югославська Республіка Македонія</p>	<p>Австрія Болгарія Бельгія Велика Британія Греція Данія Естонія Ірландія Італія Іспанія Кіпр Латвія Литва Люксембург Нідерланди Німеччина Мальта Польща Португалія Румунія Словаччина Словенія Угорщина Фінляндія Франція Чехія Швеція</p> <p>А також треті країни: США, Канада, Швейцарія.</p>	<p>Албанія Андорра Австрія Азербайджан Болгарія Бельгія Боснія і Герцеговина Грузія Велика Британія Вірменія Греція Данія Естонія Ірландія Італія Ісландія Іспанія Кіпр Латвія Литва Ліхтенштейн Люксембург Нідерланди Німеччина Норвегія Мальта Молдова Монако Польща Португалія Румунія Росія Сан Маріно Сербія Словаччина Словенія Туреччина Угорщина Україна Фінляндія Франція Хорватія Чехія Чорногорія Швеція Швейцарія Колишня Югославська Республіка Македонія</p>



Відповідно до статистики Комітету міністрів Ради Європи, який здійснює нагляд і контроль виконання рішень ЄСПЛ в Україні, 900 рішень по суті продовжують перебувати на контролі. Із них 736 рішень – на посиленому контролі. Це означає, що більше 95% рішень, прийнятих по Україні, досі не виконані. Проблема виконання рішень ЄСПЛ полягає в тому, що українська правова система не може впоратися з тим, щоб забезпечити виконання Європейської конвенції з прав людини в Україні. В ЄСПЛ був встановлений мінімум прав людини, розраховуючи, що національні правові системи забезпечать його максимум в Західній Європі. Проте після розпаду СРСР вищезгаданий мінімум для Західної Європи виявився максимумом правових систем пострадянських країн [8].

В 1998 році в Європі було створено ще один судовий орган – Міжнародний кримінальний суд (МКС), який знаходиться в Гаазі, Нідерланди. Його Статут підписала 121 країна світу, при цьому усі держави-члени ЄС його ратифікували і ввели в дію. Україна поки що його не ратифікувала, хоча й підписала цей статут. МКС став першим незалежним постійно діючим правовим інститутом, до компетенції якого входить переслідування осіб, відповідальних за геноцид, військові злочини і злочини проти людства. Усіма своїми діями МКС дбає за впровадження і дотримання найвищих стандартів справедливості та належної правової процедури, наближаючи таким чином правові системи країн-учасниць [6].

Україна підтримує діяльність МКС вже більше 10 років – вона підписала Римський статут у 2000 році та стала першою країною не учасником Римського статуту, яка підписала Угоду про привілеї та імунітети МКС. На думку представників держав-членів ЄС, повне членство України у МКС є невід’ємною частиною подальшої інтеграції з ЄС. Після підписання Порядку денного Асоціації український уряд взяв на себе зобов’язання впровадити всі необхідні заходи для того, щоб Римський статут набув чинності [9].

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Понад століття на Європейському континенті формується спільний судовий простір. Всі країни ЄС визнають юрисдикцію таких судів як Міжнародний Суд Справедливості, Суд Європейського Союзу, Європейський суд з прав людини, Міжнародний кримінальний суд. Результатом співпраці європейських держав з цими інституціями стало впровадження в національні правові системи найвищих міжнародних стандартів різного типу, що в свою чергу, привело до підвищення ефективності врядування на національному та загальноєвропейському рівнях.

Порівняльний аналіз принципів європейського врядування та принципів, які впроваджуються міжнародними судовими інституціями, показує їх схожість та взаємодоповнюваність. Тісна взаємодія України з вищезгаданими міжнародними судовими інституціями, активне застосування їх принципів у практичній діяльності може позитивно вплинути на реформування вітчизняної системи судочинства, а відповідно сприяти становленню

#### **Література:**

1. Оржель О. Ю. Європейське врядування як чинник згуртування Європейського Союзу: теоретико-методологічні засади : монографія / О. Ю. Оржель. – К. : НАДУ, 2012. – 236 с.
2. Международный Суд. Главный судебный орган Организации Объединенных Наций: вопросы и ответы. – Нью-Йорк: Департамент общественной информации ООН, 2001. – 80 с. [http://www.icj-cij.org/homepage/ru/files/faq\\_ru.pdf](http://www.icj-cij.org/homepage/ru/files/faq_ru.pdf)
3. Грицяк І.А., Говоруха В.В., Стрельцов В.Ю. Правова та інституційна основи Європейського Союзу: підручник / За заг.ред. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого, О. Рудіка, Л. Прокопенка, В. Стрельцова. – Х.: Вид-во ХарІ НАДУ «Магістр», 2009. – 620 с.

4. Your questions about: the Court of Justice of the European Union, the EFTA Court, the European Court of Human Rights, the International Court of Justice, the International Criminal Court. – Luxemburg, 2010. - 10 p.

5. Марк Е. Філлігер. Європейська Конвенція по правам людини – сучасний стан та перспективи, тлумачення матеріальних гарантій [Електронний ресурс] / Філлігер Марк Е. – Режим доступу: <http://www.judges.org.ua/article/seminar1-1.htm>

6. ICC at a glance [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.icc-cpi.int/en\\_menus/icc/about%20the%20court/icc%20at%20a%20glance/Pages/icc%20at%20a%20glance.aspx](http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/about%20the%20court/icc%20at%20a%20glance/Pages/icc%20at%20a%20glance.aspx) [ICC]

7. У 2012 році Україна стала четвертою за кількістю скарг у ЄСПЛ. 24.01.2013, 16:53 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://racurs.ua/news/5490> [Ракурс]

8. Суддя ЄСПЛ: Україна не виконала 95% рішень Євросуду. 20.01.2013, 13:16 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.unian.ua/news/548064-suddya-espl-ukrajina-ne-vikonala-95-rishen-evrosudu.html> [УНІАН]

9. Міжнародному кримінальному суду 10 років: досягнення і перспективи. 14 листопада 2012 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ukinukraine.fco.gov.uk/uk/news/?view=News&id=835029282> [UK in Ukraine]

Володимир ЗАБЛОЦЬКИЙ

## ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПРОЕКТІВ І КОНЦЕПЦІЙ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

**Постановка проблеми.** Розвиток місцевого самоврядування – один з пріоритетних напрямів розбудови демократичної соціальної правової держави. У публічному дискурсі лунають усе більш настійливі вимоги не затягувати з адміністративно-територіальною реформою та реформою територіальної організації влади в Україні загалом. Разноманітними державними й дорадчими установами, громадськими організаціями та науковцями розробляються відповідні проекти, найбільш значущі з яких ми проаналізуємо в даній статті.

Розбудова місцевого самоврядування є найпродуктивнішим процесом згуртування суспільства навколо фундаментальних цінностей громадянського суспільства. Адже саме за його допомогою відбувається генерування ініціативи громадян та найбільш ефективно використання потенціалу самоорганізації соціуму.

Саме органи місцевого самоврядування, максимально наближені до населення, найбільше впливають на організацію життя людей. І саме ці органи є найменш ресурсно забезпечені для своєї роботи, що особливо ускладнює їхню діяльність. Тому саме система органів місцевого самоврядування найбільше потребує оптимізації своєї структури, віднайдення нових форм і методів роботи, запровадження нових норм і стандартів діяльності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В Україні проблеми місцевого самоврядування приділяють суттєву увагу представники багатьох наук. Не бракує звернень до тематики місцевого самоврядування у політологів, соціологів, представників соціальної комунікації та ін. Найбільш відомими розробками в зазначеній царині є публікації В. Авер'янова, В. Бабаєва, М. Баймуратова, П. Біленчука, О. Бобровської, І. Бутко, О. Васильєвої, Н. Ісаєвої, В. Кампо, М. Корнієнка, В. Кравченка, В. Куйбіди, П. Надолішного, В. Мамонової, М. Оніщука, М. Орзіха, Ф. Погорілка, С. Саханенко, Б. Свирського, А. Ткачука, М. Пухтинського, Ю. Шарова. Незважаючи на вагомий здобуток вітчизняних науковців у розкритті проблематики місцевого самоврядування, все ще залишаються прогалини в розумінні шляхів та основного змісту реформування територіальної організації влади в Україні.

**Метою даної статті** є компаративний аналіз основних положень вітчизняних проектів та концепцій адміністративно-територіального реформування, визначення спільних позицій та різничитань шляхів вдосконалення територіальної організації влади в державі.

**Виклад основного матеріалу.** Очевидність необхідності реформування і системи місцевого самоврядування, і всієї територіальної організації влади в Україні зумовила появу достатньо великої кількості відповідних проектів, розроблених державними органами й установами та науковими групами, політичними партіями, окремими державними й політичними діячами, інституціями громадянського суспільства тощо. З усього їх загалу ми обрали для подальшого порівняння такі:



**ЗАБЛОЦЬКИЙ  
Володимир  
Валентинович**

кандидат політичних наук, директор Інституту післядипломної освіти й дистанційного навчання Луганського національного університету імені Тараса Шевченка, заслужений працівник освіти України, м. Луганськ.

**Анотація:** У статті проаналізовано спільні положення та розбіжності у поглядах вітчизняних науковців, політиків-практиків та представників громадянського суспільства щодо шляхів реформування територіальної організації влади в державі, викладених в найбільш відомих концепціях та проектах адміністративно-територіального реформування в Україні.

**Ключові слова:** територіальна організація влади, місцеве самоврядування, адміністративно-територіальна реформування.

УДК 35.078.1:321.02

– Проект "Реформа для людини" (2005 р.). виконаний консорціумом на чолі з Бюро економічного менеджменту та правових досліджень BEOM у рамках проекту "Сприяння регіональному розвитку в Україні" за фінансової підтримки Європейської комісії [1];

– Проект групи харківських науковців під керівництвом директора інституту державного управління та місцевого самоврядування Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого Ю. Битяка та директора інституту регіональної політики харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України В. Лісничого (2005 р.) [2];

– Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні Центру політико-правових реформ, розроблений ППР завдяки підтримці Фонду "Євразія" за рахунок коштів наданих Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) (2005 р.) [3];

– Проект Адміністративно-територіальної реформи в Україні Романа Безсмертного, (2005 р.) [4];

– Проект Реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні Інституту громадянського суспільства за участю экс-міністра Міністерства регіонального розвитку, доктора наук з державного управління В. Куйбіди (2009 р.) [5];

– Проект Національної стратегії децентралізації та реформи місцевого самоврядування в Україні на 2010 – 2013 роки Директорату з питань демократичних інституцій Генерального директорату з питань демократії та політичних справ Ради Європи у співробітництві з експертами Програми Ради Європи "Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні" та проф. Ж. Марку, Університет Париж I Сорбона-Пантеон, директор GRALE (Франція) (2010 р.) [264];

– Проект Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні, підготовлений Асоціацією міст України (2010 р.) [6];

– Проект Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні, підготовлений Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування "Українська асоціація районних та обласних рад" під керівництвом С. Чернова (2011 р.) [7];

– Проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2013 рік) Адміністрації Президента України В. Ф. Януковича [8].

Порівняння для більшої наочності та зручності проводитимемо у табличній формі (див. табл. 6.3 – 6.12) за баченням авторів наведених проектів і концепцій таких ключових питань організації системи місцевого самоврядування, як:

– визначення головних інституційно-функціональних недоліків системи місцевого самоврядування в Україні;

– визначення головної мети та стратегічних пріоритетів реформування;

– визначення базових принципів реформування;

– виокремлення особливого статусу принципу субсидіарності;

– виокремлення основних напрямів та завдань реформування територіальної організації влади в Україні;

– пропозиції щодо системи адміністративно-територіального устрою України та її базових рівнів;

– пропозиції щодо змісту та характеру бюджетних повноважень, що пропонуються;

– пропозиції щодо розмірів та чисельності мешканців адміністративно-територіальних одиниць, що пропонуються;

– відношення до ліквідації/реорганізації місцевих державних адміністрацій;

– очікувані результати реформ.

У результаті порівняння виокремимо найбільш беззаперечні спільні думки, що мають підстави стати основою реальної реформи.

Головні інституційно-функціональні недоліки системи місцевого самоврядування в Україні

Назва проекту	Зазначені в проектах інституційно-функціональні недоліки
Проект "Реформа для людини" (2005 р.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– відсутність базового рівня адміністративно-територіальних одиниць (сільських та селищних рад) неминуче призводить до порушення принципу повсюдності територій;</li> <li>– відсутність в адміністративно-територіальному устрої України найнижчого базового рівня та різноманіття адміністративно-територіальних одиниць третього та четвертого рівнів (міста районного значення, селищні, сільські ради) ускладнюють адміністративно-територіальну схему по горизонталі;</li> <li>– диспропорції в розрізі областей у кількості населення;</li> <li>– віддаленість районів від регіонального центру;</li> <li>– держава не має даних про точні межі сільських рад, районів, областей і відповідно про площі адміністративно-територіальних одиниць;</li> <li>– відсутність достатньої фінансово-економічної бази для забезпечення місцевого самоврядування та населення відповідними послугами;</li> <li>– адміністративний поділ не враховує принципів економічної доцільності, що призводить до суттєвих соціально-економічних і територіальних диспропорцій.</li> </ul>
Проект групи Ю. Битяка та В. Лісного (2005 р.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– адміністративно-територіальний поділ країни, що створений за критеріями адміністративно-командної системи, не відповідає вимогам сучасної демократичної, правової, соціальної держави;</li> <li>– обласний та районний поділ не враховує історико-культурні традиції, етнополітичний склад мешканців, рівень економічного та соціального розвитку, наявність ресурсної бази та виробничого потенціалу, демографічних чинників;</li> <li>– величезна кількість існуючих органів місцевої публічної влади об'єктивно неспроможні вирішувати як проблеми стратегічного розвитку регіонів, так і надання населенню необхідних послуг та забезпечення умов для реалізації конституційних прав громадян;</li> <li>– у сільській місцевості абсолютна кількість сільських та селищних рад є дотаційними, недієздатними для розвитку сільської інфраструктури та задоволення проблем сільського населення;</li> <li>– величезна кількість органів місцевої публічної призводить до розростання бюрократично-чиновничого апарату, утримання якого важким тягарем лягає на місцеві та державний бюджет.</li> </ul>
Проект Центру політико-правових реформ (2005 р.)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) неефективна організація виконавчої влади на регіональному та місцевому рівнях: <ul style="list-style-type: none"> <li>– боротьба між главою держави та Урядом за вплив на місцеві державні адміністрації;</li> <li>– невластиві функції місцевих державних адміністрацій у відносинах з обласними та районними радами;</li> </ul> </li> <li>2) неефективне місцеве самоврядування та нераціональний адміністративно-територіальний устрій: <ul style="list-style-type: none"> <li>– фінансова неспроможність базової ланки самоврядування;</li> <li>– відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між рівнями та органами місцевого самоврядування;</li> <li>– відсутність повноцінного самоврядування на рівні району;</li> <li>– великі диспропорції у розмірах та розвитку регіонів і районів;</li> <li>– незабезпеченість інституційної пам'яті та наступництва влади при зміні політичної команди;</li> </ul> </li> <li>3) неефективна публічна (державна та муніципальна) служба: <ul style="list-style-type: none"> <li>– велика плінність кадрів і неналежний професійний рівень персоналу;</li> <li>– суб'єктивізм в управлінні публічною службою в органі;</li> <li>– покладення на публічних службовців політичних функцій та незахищеність публічних службовців від політичних впливів;</li> </ul> </li> </ol>

Таблиця 1. Продовження

<p>Проект Романа Безсмертного (2005 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– висока централізація влади по лінії уряд – область – район – сільрада (міська рада, селищна рада);</li> <li>– позбавлення представницьких органів на місцях можливості проводити ефективну політику в інтересах людини;</li> <li>– дисбаланс у фінансовій сфері та не забезпечення ефективними державними послугами громадян України;</li> <li>– неврахування принципів економічної доцільності;</li> <li>– соціально-економічні та територіальні диспропорції</li> </ul>
<p>Проект Інституту громадянського суспільства (2009 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– відсутність єдиного підходу при визначенні територіальної основи сільських, селищних і міських громад;</li> <li>– розміщення в межах одних адміністративно-територіальних одиниць інших: міст, сіл, селищ у складі інших міст, селищ;</li> <li>– відсутність розмежування повноважень органів місцевого самоврядування, юрисдикція яких поширюється одночасно на одну і ту ж територію;</li> <li>– проблема цільності території адміністративнотериторіальних одиниць базового рівня. У багатьох випадках ця територія має дисперсний вигляд і немає єдиного замкнутого контуру (існування так званих анклавів);</li> <li>– невиправдані диспропорції і на рівні районного поділу, що суттєво впливає на ефективність управління територіями</li> </ul>
<p>Проект Асоціації міст України (2010 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– територіальні громади сіл, селищ і міст районного значення – через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову базу залишаються неспроможними до виконання всіх повноважень місцевого самоврядування;</li> <li>– низька якість публічних послуг;</li> <li>– депопуляція сільського населення;</li> <li>– деградація сільських територій;</li> <li>– надмірне навантаження на державний бюджет через необхідність фінансувати діяльність органів самоврядування;</li> <li>– дублювання повноважень системи центральних органів виконавчої влади</li> </ul>
<p>Проект української асоціації районний та обласних рад (2011 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– надмірна централізація державної влади;</li> <li>– несамостійність органів місцевого самоврядування;</li> <li>– дублювання повноважень та конкуренція компетенцій місцевих державних адміністрацій і місцевих рад;</li> <li>– важко, з одного боку, забезпечити системність і внутрішню несуперечливість правового регулювання на всій території країни, а з іншого – урахувати місцеві особливості та інтереси, підтримати місцеву ініціативу і прагнення до самоорганізації;</li> <li>– відсутність єдиної концепції розвитку місцевого самоврядування в Україні</li> </ul>
<p>Проект Адміністрації Президента України В. Ф. Януковича (2013 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– тенденція до погіршення якості та доступності публічних послуг через ресурсну неспроможність органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень;</li> <li>– тенденції до розходження державної регіональної політики, місцевої політики у соціально-економічному розвитку з реальними інтересами територіальних громад через їх соціальну дезінтегрованість, нерозвиненість форм демократії участі, неспроможність жителів до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;</li> <li>– зниження кваліфікаційного рівня посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема через недостатню конкурентність органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;</li> <li>– корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, корупція.</li> </ul>

Отже, переважна більшість проектів при аналізі інституційно-функціональних недоліків системи місцевого самоврядування в Україні наголошує на неефективності існуючої системи місцевого самоврядування, відсутності достатньої фінансової бази для діяльності органів місцевого самоврядування, надмірній централізації публічної влади без розподілу повноважень і відповідальності між рівнями та органами публічної влади, існуванні великих диспропорцій у розвитку регіонів та районів, конституційному неврегулюванні територіальності та повсюдності базової ланки адміністративно-територіального поділу, низькому професіоналізмі посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Таблиця 2

Головна мета та стратегічні пріоритети реформування

Назва проекту	Сутність запропонованих положень
Проект "Реформа для людини" (2005 р.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– спрощення системи адміністративно-територіального устрою;</li> <li>– чітке визначення меж адміністративно-територіальних одиниць;</li> <li>– децентралізація владних повноважень, визначення чіткої схеми розподілу повноважень між органами влади на територіальному рівні;</li> <li>– удосконалення бюджетних відносин та податкової системи, вироблення більш раціональних механізмів перерозподілу фінансів;</li> <li>– підтримка депресивних територій тощо;</li> <li>– формування організаційно, фінансово та матеріально спроможної виконувати як власні, так і делеговані функції територіальної громади;</li> <li>– створення умов для поліпшення життя населення;</li> <li>– забезпечення просторово-часової рівнодоступності всіх громадян (незалежно від місця їх проживання) до ресурсів розвитку людського потенціалу, включаючи надання різноманітних послуг (у сфері освіти, культури, медичного обслуговування, торгівлі тощо);</li> <li>– додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання;</li> </ul>
Проект групи Ю. Битяка та В. Лісничого (2005 р.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– суттєвий перерозподіл повноважень місцевих державних адміністрацій на користь органів самоврядування;</li> <li>– забезпечення децентралізації публічної влади в державі;</li> <li>– концентрація виконання багатьох функцій, здійснюваних зараз державними адміністраціями, у виконавчих структурах органів місцевого самоврядування</li> <li>– забезпечення органів місцевого самоврядування необхідними для виконання власних функцій ресурсів</li> <li>– формування ефективної системи публічної адміністрації, що надаватиме якісні публічні послуги громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, забезпечувати оптимальне використання публічних коштів та буде здатна вчасно і адекватно реагувати на соціально-економічні, зовнішньо-політичні та інші виклики.</li> </ul>
Проект Центру політико-правових реформ (2005 р.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– формування ефективної системи публічної адміністрації, що надаватиме якісні публічні послуги громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, забезпечувати оптимальне використання публічних коштів та буде здатна вчасно і адекватно реагувати на соціально-економічні, зовнішньо-політичні та інші виклики.</li> </ul>
Проект Романа Безсмертного (2005 р.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– надання реальної можливості для людини отримати максимальну кількість послуг від органів влади на кожному рівні управління. Саме людина та задоволення її потреб повинні опинитися в центрі уваги влади, яка для ефективної реалізації покладених на неї функцій отримає необхідні повноваження й у той же час буде нести всю повноту відповідальності за втілення в життя цих функцій</li> </ul>
Проект Інституту громадянського суспільства (2009 р.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– визначення раціональної просторової основи організації публічної влади для забезпечення доступності та якості надання соціальних та адміністративних послуг, ефективного використання публічних ресурсів, сталого розвитку територій, здатності адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики та реалізації державної регіональної політики.</li> </ul>

Таблиця 2. Продовження

<p>Проект директорату демінституцій Ради Європи (2010 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– посилення місцевої та регіональної демократії;</li> <li>– забезпечення ресурсів, що відповідають повноваженням органів місцевого самоврядування всіх рівнів;</li> <li>– оновлення (удосконалення) територіальної організації влади в Україні на основі трирівневої системи місцевого самоврядування;</li> <li>– зміцнення спроможності органів місцевого самоврядування.</li> </ul>
<p>Проект Асоціації міст України (2010 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– забезпечення ефективної системи місцевого самоврядування відповідно до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, що має охоплювати такі сфери:</li> <li>– децентралізація та делегування повноважень;</li> <li>– фінансова децентралізація;</li> <li>– державний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування;</li> <li>– інтегрування реформи місцевого самоврядування у більш загальну реформу публічної адміністрації.</li> </ul>
<p>Проект української асоціації районних та обласних рад (2011 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– створення більш раціональної та ефективної системи публічної влади в адміністративно-територіальних одиницях, здатної гарантувати найвищу соціальну цінність людини, створити оптимальні умови для її розвитку, забезпечити комплексний і стабільний розвиток усіх регіонів шляхом найповнішого використання їх потенціалу.</li> <li>– забезпечення реалізації невід’ємного права членів територіальних громад, територіальних спільнот на участь у справах місцевого та регіонального самоврядування;</li> <li>– забезпечення динамічного, збалансованого територіального розвитку;</li> <li>– раціоналізація системи органів публічної влади (в аспекті інституційних, правових та територіальних перетворень);</li> <li>– формування повноцінної системи місцевого і регіонального самоврядування згідно зі стандартами Ради Європи;</li> <li>– забезпечення доступності публічних послуг;</li> <li>– забезпечення керованості системних перетворень на рівні регіонів.</li> </ul>
<p>Проект Адміністрації Президента України В. Ф. Януковича (2013 р.)</p>	<p>Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів та строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, спроможної максимально забезпечити передовсім надання якісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів демократії участі, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.</p>

Як свідчить таблиця 2 принципових розходжень мети реформування в зазначених проектах немає, проте мета розкривається в завданнях, які повинні базуватися на певних провідних принципах (див. Табл.3).

Таблиця 3

Базові принципи реформування

Назва проекту	Сутність запропонованих положень
<p>Проект "Реформа для людини" (2005 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– децентралізація державного управління;</li> <li>– розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;</li> <li>– субсидіарність;</li> <li>– розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів з відповідними організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів;</li> <li>– законність та правова й організаційна самостійність;</li> <li>– повсюдність місцевого самоврядування;</li> <li>– територіальність місцевого самоврядування;</li> <li>– матеріально-фінансова самостійність та спроможність;</li> <li>– гарантування державою фінансового забезпечення мінімального рівня послуг, надання яких населенню передбачається самоврядними повноваженнями</li> </ul>



Таблиця 3. Продовження

<p>Проект групи Ю. Битяка та В. Лісничого (2005 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– мінімізація державного втручання в життєзабезпечення громадян на територіальному рівні;</li> <li>– децентралізація державного управління на принципах субсидіарності, передача державних функцій недержавним інститутам, що діють на самоврядних принципах надання громадських послуг;</li> <li>– переорієнтація системи адміністративно-розпорядчих функцій районних та обласних державних адміністрацій на контрольно-наглядові та аналітично-консультативні;</li> <li>– правове, організаційне, фінансове забезпечення виконання органами місцевого самоврядування всієї повноти саморегуляції та розвитку відповідних територій, введення в структуру місцевого самоврядування виконавчих комітетів, підпорядкованих їх представницьким органам;</li> <li>– гармонізація державно-владних відносин, повноважень та компетенцій різних рівнів органів державної влади та місцевого самоврядування на принципах субсидіарності;</li> <li>– відповідальність територіальних органів влади та їх посадових осіб перед громадянами за виконання своїх безпосередніх функцій та дотримання прав людини;</li> <li>– запровадження ефективного громадського контролю за діяльністю територіальних органів влади, забезпечення прозорості та гласності прийняття управлінських рішень;</li> <li>– забезпечення територіальності місцевого самоврядування та територіальної доступності громадських послуг, що надаються населенню в системі місцевого самоврядування.</li> </ul>
<p>Проект Центру політико-правових реформ (2005 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– верховенства права, зокрема, як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації;</li> <li>– законності як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом;</li> <li>– відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян;</li> <li>– неупередженості як обов'язку публічної адміністрації та її посадових осіб безсторонньо ставитися до всіх учасників правовідносин;</li> <li>– пропорційності як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на негативні наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності;</li> <li>– ефективності як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у вирішенні покладених на неї завдань при оптимальному використанні публічних ресурсів;</li> <li>– підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, в тому числі судового;</li> <li>– відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність</li> </ul>
<p>Проект Романа Безсмертного (2005 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– децентралізації;</li> <li>– субсидіарності</li> </ul>
<p>Проект Інституту громадянського суспільства (2009 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– застосування принципу субсидіарності під час визначення повноважень для органів публічної влади кожного рівня АТО;</li> <li>– повсюдностіюрисдикції органів державної влади та органів місцевого самоврядування на територіях відповідних АТО;</li> <li>– нерозривності території АТО. В межах її території не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня;</li> <li>– універсальності АТО – диспропорції територій у межах одного рівня АТО повинні відповідати вимогам здійснення єдиної державної регіональної політики у відповідних сферах;</li> <li>– взаємодоповнювання – в АТО, особливо вищих рівнів, повинні дотримуватися пропорції між територіями з високим та низьким бюджетним потенціалом.</li> </ul>

Таблиця 3. Продовження

<p>Проект директорату демінституцій Рад Європи (2010 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– базові принципи демократії та Європейської хартії місцевого самоврядування, найголовнішими з яких є:</li> <li>– субсидиарність;</li> <li>– децентралізація та делегування повноважень;</li> <li>– фінансова децентралізація.</li> </ul>
<p>Проект Асоціації міст України (2010 р.)</p>	<p>Проект не містить переліку базових принципів</p>
<p>Проект української асоціації районний та обласних рад (2011 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– гуманізму, що передбачає безумовний пріоритет прав і свобод людини в діяльності органів публічної влади;</li> <li>– унітаризму, що гарантує цілісність території України та забезпечує єдність державного механізму;</li> <li>– конституційності та законності;</li> <li>– оптимальної децентралізації, що передбачає раціональний розподіл компетенції між органами державної влади, місцевого та регіонального самоврядування;</li> <li>– узгодження загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів;</li> <li>– партнерства, що вимагає налагодження постійної тісної співпраці між органами державної влади та органами самоврядування;</li> <li>– збалансованого розвитку регіонів, що зумовлює диференційованість надання державної підтримки регіонам з урахуванням особливостей їх потенціалу;</li> <li>– гласності та широкої поінформованості громадян про організацію та діяльність органів публічної влади;</li> <li>– державної підтримки і гарантованості місцевого регіонального самоврядування;</li> <li>– територіальності місцевого самоврядування, що характеризує реалізацію публічної влади на територіях, які відмежовані одна від одної;</li> <li>– повсюдності, що гарантує здійснення місцевого самоврядування на всій території України без будь-яких обмежень;</li> <li>– самодостатності територіальних громад і територіальних спільнот;</li> <li>– підзвітності і відповідальності органів місцевого та регіонального самоврядування перед територіальними громадами, спільнотами</li> </ul>
<p>Проект Адміністрації Президента України В. Ф. Януковича (2013 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– верховенства права та законності;</li> <li>– відкритості, прозорості та громадської участі;</li> <li>– повсюдності місцевого самоврядування;</li> <li>– субсидиарності;</li> <li>– доступності адміністративних та соціальних послуг;</li> <li>– підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді;</li> <li>– підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у межах делегованих повноважень;</li> <li>– правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування;</li> <li>– державної підтримки місцевого самоврядування;</li> <li>– партнерства між державою та місцевим самоврядуванням;</li> <li>– стимулювання економічного зростання територій.</li> </ul>

З таблиці 3 визначаємо також відсутність принципових різночитань науковців і практиків у їх баченні основних принципів, на яких має здійснюватися реформування системи місцевого самоврядування, оскільки жоден принцип жодного проекту не суперечить жодному принципу іншого проекту. Частіше за інших зазначаються принципи конституційності, законності або верховенства права та децентралізації системи публічної влади, її відкритості та прозорості, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами. Найбільшої однастайності здобув один з провідних принципів Європейської хартії місцевого самоврядування – принцип субсидиарності, про що свідчать дані таблиці 4.

Виокремлення особливого статусу принципу субсидіарності

Назва проекту	Сутність запропонованих положень
Проект "Реформа для людини" (2005 р.)	Головним принципом, на який має спиратися реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, є субсидіарність – розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів повинен здійснюватися так, щоб, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішень до громадянина, а з другого – ці органи мають володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів
Проект групи Ю. Битяка та В. Лісничого (2005 р.)	Визначення нового статусу органів місцевого самоврядування на засадах субсидіарності, децентралізації та деконцентрації влади, відкритості та прозорості, розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо регулювання питань територіального розвитку
Проект Центру політико-правових реформ (2005 р.)	Важливим елементом реформи місцевого самоврядування є чітке розмежування повноважень між рівнями місцевого самоврядування за принципом субсидіарності, щоб не допустити дублювання та подвійного підпорядкування функцій і повноважень місцевого самоврядування
Проект Романа Безсмертного (2005 р.)	Належний та ефективний розподіл повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на засадах децентралізації публічного управління та субсидіарності
Проект Інституту громадянського суспільства (2009 р.)	Розподіл повноважень між органами публічної влади, що створюються в АТО різних рівнів, здійснюється за принципом субсидіарності й визначається законом.
Проект директорату демінституцій Ради Європи (2010 р.)	Субсидіарність є одним з фундаментальних принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, який має бути врахований під час реформування системи місцевого самоврядування в Україні
Проект Асоціації міст України (2010 р.)	Перенесення на рівень громад значної частини функцій публічної влади з міркувань доцільності та субсидіарності
Проект української асоціації районних та обласних рад (2011 р.)	Принцип субсидіарності – принцип розподілу владних повноважень, за яким надання управлінської послуги максимально наближується до її безпосереднього споживача з урахуванням повноти та належної якості цієї послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових засобів на відповідних територіальних рівнях управління.
Проект Адміністрації Президента України В. Ф. Януковича (2013 р.)	Для забезпечення доступності та якості адміністративних і соціальних послуг має бути проведено оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності та децентралізації

Порівняльний аналіз зазначених проектів дає підстави для виокремлення спільного бачення політичної, наукової та громадської еліти українського суспільства щодо самодостатньої територіальної громади, чисельність якої має становити орієнтовно 5 000 мешканців. Це неодмінно передбачатиме укрупнення первинних територіальних громад, особливо в сільській місцевості, характер та особливості якого не прописані майже ні в кого. Більшість проектів також відстоює недоторканість існуючих меж областей як адміністративно-територіальної одиниці першого (регіонального) рівня.

Певні різночитання викликає другий субрегіональний рівень району, кількість районів при цьому пропонується зменшити з тим, щоб сумарна чисельність мешканців району становила від 60 до 150 тисяч осіб.

Відношення до ліквідації/реорганізації місцевих державних адміністрацій

Назва проекту	Сутність запропонованих положень
Проект "Реформа для людини" (2005 р.)	– Запропоновано взагалі відмовитися від такого державного органу, як районні державні адміністрації на районному рівні, оскільки серед повноважень, що мають надаватися на рівні району, державних повноважень узагалі не існує
Проект групи Ю. Битяка та В. Лісничого (2005 р.)	– Районні державні адміністрації, що існують, ліквідуються, а їхні функції цілком зосереджуються у виконавчих структурах місцевого самоврядування. Сфера їхнього впливу чітко визначається й також передбачає повне виключення виконання їхніх функцій іншими структурами влади.
Проект Центру політико-правових реформ (2005 р.)	<p>В областях і районах України мають функціонувати обласні та районні державні адміністрації – єдиноначальні місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції префекторального типу, до основних повноважень яких належатиме:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– контроль за відповідністю Конституції України та законністю актів і дій органів місцевого самоврядування;</li> <li>– реалізації повноважень центральних органів виконавчої влади та урядових органів, для яких недоцільно утворювати їх власні територіальні органи, у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць (областей і районів);</li> <li>– координація в межах визначених законом діяльності місцевих органів виконавчої влади спеціальної компетенції та органів місцевого самоврядування у випадках реалізації ними делегованих повноважень;</li> <li>– керівництво всіма органами публічної адміністрації на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці в умовах надзвичайного стану чи в зонах надзвичайної екологічної ситуації</li> </ul>
Проект Романа Безсмертного (2005 р.)	<p>– Необхідно серйозно перерозподілити повноваження між центральною владою і місцевою владою. Причому очевидно, що треба запроваджувати виконавчі органи і на рівні громад, і на рівні районів, і на рівні регіонів. У результаті повноваження від адміністрацій мають перейти до повноважень громади, району та регіону. Оскільки державних повноважень на рівні району взагалі не існує, тому що ці повноваження, природно, мають належати органам місцевого самоврядування. Отже, ми пропонуємо взагалі відмовитися від послуг такого державного органу, як районні державні адміністрації на рівні району.</p> <p>– Щодо області, то ми виокремили повноваження, які не може реалізувати місцеве самоврядування. І тому ми зберегли ці органи з послугами, які стосуються насамперед контрольно-наглядових функцій за реалізацією прав, за реалізацією, координацією діяльності центральних органів виконавчої влади на регіональному рівні.</p>
Проект Інституту громадянського суспільства (2009 р.)	<p>– На рівні громади створюються органи місцевого самоврядування та представництва центральних органів виконавчої влади.</p> <p>– Район є базовим рівнем для організації місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції – районних державних адміністрацій. Район є також рівнем місцевого самоврядування, на якому виконуються ті публічні завдання, які не можуть бути виконані на рівні громади або виконання яких на рівні громади є неефективним.</p> <p>– На рівні області діють місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції – обласні державні адміністрації та органи місцевого самоврядування регіонального рівня</p>

Проект директорату демінституцій Ради Європи (2010 р.)	– Зазначено тільки необхідність розподілу повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів з метою сприяння децентралізації з урахуванням того, що районні та обласні ради згідно з Конституцією України продовжують представляти спільні інтереси територіальних громад
Проект Асоціації міст України (2010 р.)	– На рівні району формуються органи місцевого самоврядування районного рівня, які включають районну раду, її виконавчий комітет. – На рівні району утворюється також районна державна адміністрація. В районному центрі розташовуються територіальні органи центральних органів виконавчої влади. – На рівні області формуються органи місцевого самоврядування обласного рівня, які включають обласну раду, її виконавчий комітет. – На рівні області утворюється також обласна державна адміністрація. В обласному центрі розташовуються окремі територіальні органи центральних органів виконавчої влади обласного рівня
Проект української асоціації районних та обласних рад (2011 р.)	– реформування місцевих державних адміністрацій у напрямі зміни їх правового статусу, позбавлення функцій місцевого самоврядування та трансформування їх у контрольно-наглядові органи з підпорядкуванням Президенту України; – надання обласним державним адміністраціям повноважень щодо контролю за відповідністю актів органів самоврядування Конституції України та законам України з правом зупиняти акти, які не відповідають Конституції і законам, з наступним зверненням до суду; контролю за відповідністю публічних послуг, що надаються територіальним громадам, спільнотам, державним стандартам, виконанням державних програм та цільовим використанням коштів державних субвенцій, ефективним використанням об'єктів державної власності; – збереження за місцевими державними адміністраціями повноважень щодо координації діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади
Проект Адміністрації Президента України В. Ф. Януковича (2013 р.)	зміна статусу місцевих держадміністрацій з місцевих органів виконавчої влади на органи, які здійснюють контроль за дотриманням законодавства, законністю актів органів місцевого самоврядування, а також координацію діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території

Таблиця 5 демонструє відсутність в українському суспільстві чіткого розуміння майбутньої ролі та функціонального призначення районних державних адміністрацій. Частина проектів містить вимогу повної ліквідації цих представництв державної виконавчої влади на субрегіональному рівні.

Інша частина проектів пропонує переорієнтацію діяльності райдержадміністрацій з господарчо-розпорядчих на контрольно-наглядові.

Найбільш обережні проекти говорять лише про впорядкування компетенцій, більш чіткий розподіл повноважень між районними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

**Висновки.** Отже, у сучасній Україні вже напрацьовано необхідну науково-теоретичну базу щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування та загалом реформування системи територіальної організації влади в державі. Наступним кроком має стати розробка та затвердження на рівні політичного рішення цілісної стратегії реформування адміністративно-територіальних відносин.

Така стратегія має містити ключові позиції щодо оптимізації територіальної основи місцевого самоврядування, чіткого розмежування повноважень та компетенцій органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на принципах децентралізації та субсидіарності, посилення інституційної спроможності та

фінансово-ресурсної бази органів місцевого самоврядування, удосконалення процесу надання громадянам адміністративних послуг відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів, входження України до світового та європейського глобалізованого простору.

**Література:**

1. Реформа публічної адміністрації в Україні : Проекти концепції та законів / Упоряд. : І. Коліушко, В. Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2006. – 192 с.
2. Концепція реформування територіальної організації влади в Україні: проект. / Керів. авт. кол. Ю. Битяк, В. Лісничий. – Новоайдар: Вид-во "Райдуга", 2005. – 36 с.
3. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні / Центр політико-правових реформ; Фонд "Євразія" – К. [б.в.], 2005. – 44 с.
4. Реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні: проекти нормативно-правових актів / Інститут громадянського суспільства; упоряд. О. С. Врублевський. – К. : Ін-т громадян. сусп-ва, 2009. – 80 с.
5. Національна стратегія децентралізації та реформи місцевого самоврядування в Україні на 2010-2013 роки (2010 р.) / Директорат з питань демократичних інституцій Генерального директорату з питань демократії та політичних справ Ради Європи. – Страсбург, 2010. – 16 с.
6. Адміністративно-територіальна реформа та місцеве самоврядування: нормотворення та експертні оцінки / Інститут громадянського суспільства ; [упоряд. О.С. Врублевський]. – К. : Ін-т громадян. сусп-ва, 2009. – 56 с.
7. Чернов С. Доповідь щодо проекту Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] / Сергій Чернов // Веб-сайт Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування "Українська асоціація районних та обласних рад" – Режим доступу: <http://uapor.org.ua/dopovid-prezidenta-asociacii-sergiya-chernova-shhodo-proektu-koncepcii-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-i-teritorialnoi-organizacii-vladi-v-ukraini/>
8. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс],/ Адміністрація Президента України В. Ф. Януковича // Сайт "Політком" - Режим доступу : <http://politcom.org.ua/?p=2946>

*Володимир БАБАЄВ, Марина НОВІКОВА*

## СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ЗБЕРІГАННЯ ТА НАРОЩЕННЯ РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ



**БАБАЄВ  
Володимир  
Миколайович,**

*доктор наук з державного управління,  
професор,*

*Ректор Харківського національного університету міського господарства імені О.М. Бекетова,  
м. Харків.*

**Постановка проблеми.** В існуючих умовах обмеженості бюджетних та інших фінансових ресурсів територіальної громади головним ресурсом її сталого соціально-економічного розвитку є власний внутрішній ресурсний потенціал. Забезпечення збереження, раціонального використання та подальшого нарощення ресурсного потенціалу громади має бути одним із головних пріоритетів діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і територіальної громади. Саме тому одне із головних завдань Концепції формування в Україні спроможного місцевого самоврядування європейського зразка полягає у визначенні не тільки оптимальної територіальної основи спроможних територіальних громад, оптимальної системи місцевого самоврядування таких територіальних громад, повноважень з надання публічних послуг, які мають бути передані органам місцевого самоврядування територіальних громад, а й ресурсної бази територіальних громад (майно, природні, фінансові, людські, інформаційні та інші ресурси) [4].

Відомо, що ресурсний потенціал зумовлює здатність регіону розвиватися, і прийняття рішень щодо стратегічних напрямів розвитку його галузей, визначення їх слабких та сильних ланок, співставлення ресурсних можливостей розвитку окремих територій є на даний час одним із основних завдань регіональної політики. А оцінка ресурсного потенціалу регіону дасть можливість проаналізувати напрями розвитку регіону як у близькій, так і далекій перспективі.

Наше сьогодення, нажал, свідчить про низький рівень участі територіальних громад у рішенні питань збереження, раціонального використання та нарощення власного ресурсного потенціалу. Основною причиною такого положення більшість дослідників вважають розтягнутий у часі процес становлення вітчизняного інституту місцевого самоврядування. Проте, досвід розвинених пострадянських країн та європейських сусідів свідчить про вирішальну роль громадської активності у питаннях своєї самодостатності та конкурентоспроможності навіть при відсутності певної законодавчої бази.

Становлення вітчизняного інституту місцевого самоврядування відбувається в складних соціально-економічних умовах і їх поліпшення залежить від спроможності системи територіального управління набути дієздатності у прийнятті життєво важливих рішень, у тому числі, збереження, раціонального використання та нарощення власного ресурсного потенціалу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вітчизняні фахівці постійно опікуються проблемою збереження, раціонального використання та нарощення ресурсної бази територіальних громад. Вагомий вклад в розвиток науки щодо ресурсного забезпечення регіонів України та ефективності його використання внесли вітчизняні дослідники О.В. Батанов, М.С. Дністровський, А.А. Коваленко, В.В. Кравченко, В.С. Куйбіда, Г.М. Монастирський, М.О. Пухтинський, О.А. Тертишна та ін.

**Анотація:** у статті розглянуто взаємозалежність усіх сучасних видів ресурсного потенціалу територіальної громади, а також проаналізовано можливості громадських зв'язків та партнерства щодо зберігання, раціонального використання та нарощення власного ресурсного потенціалу. Визначено основні сучасні підходи до зберігання, раціонального використання та нарощення ресурсного потенціалу територіальної громади.

**Ключові слова:** ресурсний потенціал, територіальна громада, місцеве самоврядування, громадські зв'язки, партнерство, кластер.

УДК 352



**НОВІКОВА  
Марина  
Миколаївна,**

доктор економічних наук, завідувачка кафедри управління проектами в міському господарстві і будівництві Харківського національного університету міського господарства імені О.М. Бекетова, м. Харків.

**Анотація:** у статті розглянуто взаємозалежність усіх сучасних видів ресурсного потенціалу територіальної громади, а також проаналізовано можливості громадських зв'язків та партнерства щодо збереження, раціонального використання та нарощення власного ресурсного потенціалу. Визначено основні сучасні підходи до збереження, раціонального використання та нарощення ресурсного потенціалу територіальної громади.

**Ключові слова:** ресурсний потенціал, територіальна громада, місцеве самоврядування, громадські зв'язки, партнерство, кластер.

УДК 352

Завдяки Проекту Європейського Союзу Програми Добросусідства Румунія-Україна «Транскордонне партнерство задля сталого розвитку громади» у 2008 році дослідниками Є.О. Лукша та О.В. Лукша було розроблено Практичний порадник зі створення та розвитку Громадського ресурсного центру у будь-якій територіальній громаді.

Однак, аналіз наявних наукових джерел показує, що всі існуючі підходи до зберігання, раціонального використання та нарощення ресурсного потенціалу територіальної громади мають простір для подальших досліджень їх результативності.

**Метою статті** є визначення основних сучасних підходів до зберігання, раціонального використання та нарощення ресурсного потенціалу територіальної громади.

**Вклад основного матеріалу.** Відомо, що значна кількість проблем у забезпеченні життєдіяльності територіальних громад, нестабільність економічного і соціального середовища, на думку науковців, свідчать про неефективність підходів до зберігання, раціонального використання та нарощення ресурсного потенціалу територіальної громади та системи територіального управління. Тому нові завдання, що стоять сьогодні перед регіональною та місцевою владою щодо змістовного наповнення самодостатності та саморозвитку територіальної громади потребують сучасних підходів саме до її ресурсного потенціалу. Поняття «ресурсний потенціал» об'єднує майновий, природно-ресурсний, виробничо-технічний, демографічний, фінансовий, науково-технічний, інтелектуальний, інформаційний, інвестиційний, інноваційний тощо потенціали, а також власне територію з певним типом її інфраструктури. Дослідниками доведено, що саме певна інфраструктура суттєво впливає на всі інші види ресурсів. Високий рівень розвитку інфраструктури є базою для подальшої стабілізації економіки і зростання обсягів виробництва завдяки ефективності капіталовкладень та притоку інвестицій, а також для розвитку майже усіх видів ресурсного потенціалу.

Сплетіння різних видів ресурсів формує також специфічний ресурсний простір функціонування і розвитку системи територіального управління, який охоплює об'єкти управління, засоби досягнення цілей управління і інструменти використання різних видів ресурсів.

Доцільність використання будь-якого засобу досягнення цілі і інструментів використання різних видів ресурсів, на думку дослідників, має визначатися, виходячи з їх наступних характеристик: просторове розміщення, часовий формат, комбінативність і, безумовно, конкурентоспроможність та доступність ресурсів.

Просторове розміщення ресурсів обумовлене територіальною їх локалізацією відносно меж громади (в межах або поза межами), що сформувалося під впливом природних та суспільно-історичних закономірностей [2, с. 13].

Часовий формат ресурсів вказує на темпи змін характеристик ресурсів, а саме:

- змінюються протягом короткострокового (1-3 роки) періоду, набуваючи нових властивостей;
- змінюються протягом середньострокового (3-7 років) періоду, породжуючи нові види ресурсів;
- змінюються епізодично, а період існування незмінних характеристик займає 5-10 років [3, с. 79].



Комбінативність ресурсів передбачає наявність оптимальної комбінації з соціальних, політичних, геополітичних і економічних ресурсів, необхідних для врегулювання суспільних відносин у процесі досягнення загальних цілей. Саме комбінативність відображає поєднання властивостей різних видів ресурсів у єдине ціле (інтегральний ресурс) задля реалізації функцій територіального управління.

Конкурентоспроможність ресурсів визначає їх здатність відповідати вимогам даного ринку на певний період та задовольняти потреби різних груп громадянського суспільства.

Конкурентоспроможні ресурси формують компетенцію інституції місцевого самоврядування, що виявляється в її здатності ефективно діяти й адаптуватися до змін зовнішнього та внутрішнього середовища, а також проявляти ділову активність і здібність до інновацій з метою реалізації своєї місії. При цьому використання суб'єктом територіального управління конкурентоздатного ресурсу є фактором формування конкурентних переваг інституції та обумовлює можливість реалізації, насамперед, власних інтересів.

І врешті, ринкова політика в ресурсній сфері визначила таку характеристику, як доступність ресурсів, що пов'язана з двома ознаками: достатність та належність до власника.

Отже, можна дати визначення ресурсному потенціалу територіальної громади як поліструктурному та багаторівневому утворенню, що характеризується різноманітними типами сполучення видів ресурсів, які сприяють досягненню стратегічних цілей. При цьому можливості виконання ресурсом тієї чи іншої функції залежить не тільки від особливостей його внутрішньої будови, але й від просторово-часового перетинання всіх видів ресурсів у межах кожного типу комбінативності. Таке твердження більшою мірою пов'язане з правилом інтегрального ресурсу, яке констатує, що інтегральна сума ресурсів не дорівнює арифметичній сумі ресурсів, розрахованих окремо, адже якісні й кількісні зміни будь-якого з ресурсів неминуче ведуть до більш-менш кількісних та якісних трансформацій у використанні інших ресурсів. При цьому важливо, що всі види ресурсів не є ізольованими й суперечливими. Вони накладаються один на одного і складно між собою взаємодіють [3, с. 81].

Визначальними, з точки зору самодостатності територіальної громади, є природні та людські ресурси, адже саме вони обумовлюють відповідні інфраструктури і формування та розвиток найсучасніших видів ресурсів (інформаційний, інвестиційний, інноваційний тощо).

В наш бурхливий час державотворення та становлення місцевого самоврядування людські ресурси стали основними стратегічними ресурсами в силу своїх здібностей і організаційних навичок та знань, які мають високий ринковий статус. Нажаль, чинники вітчизняної ринкової самоорганізації територіальної громади ще повністю не задіяні: соціальне партнерство не стало основним принципом взаємодії труда і капіталу; не сформувався потужний середній прошарок суспільства; слабкі соціальні гарантії; низький рівень громадської активності тощо.

Розвиток місцевого самоврядування потребує концептуальної визначеності цього інституту. Важливим концептуальним підходом є формування регіонально-адміністративних територіальних громад за ознакою територіально-корпоративного угруповання. За такого підходу при ринковій економічній моделі соціально орієнтованого типу в умовах представницької демократії інтереси суб'єктів цього угруповання реалізуються через участь в управлінні, плануванні, прогнозуванні соціально-економічних процесів території. Місцеве самоврядування координує територіальну корпорацию. Така самоорганізація особливо важлива в перехідний період, коли держава вже не виконує притаманних їй при попередній суспільній системі організуючих, розподільчих, забезпечуючих, управлінських, контрольних та інших функцій. В цьому аспекті закладені значні потенційні можливості реалізації територіально-корпо-

ративних переваг, адже метою діяльності таким чином організованої територіальної громади є максимально можливий соціально-економічний розвиток території з огляду на наявні ресурси та переваги.

Світова практика ринкового господарства виробила важливі для регіональної самоорганізації ринкового суспільства інституційні механізми продуктивної економічної взаємодії різних форм власності по спільному управлінню господарськими об'єктами через представництво в їх управлінні широкого діапазону інвесторів, в тому числі територіальної громади.

Науковцями усього світу проводиться пошук інноваційних підходів до збереження, раціонального використання та подальшого нарощення ресурсного потенціалу громади з метою реалізації оптимальної стратегії сталого розвитку своїх територіальних громад. Вони вбачають великі можливості кластерного підходу до галузево-територіального розвитку у вирішенні означеної проблеми.

Кластер в економічній літературі визначається як індустріальний комплекс, який сформовано на основі територіальної концентрації мереж спеціалізованих постачальників, основних виробників та споживачів, що пов'язані технологічним ланцюжком у певному галузевому об'єднанні. Завдяки кластерному підходу стає можливою міжсекторна співпраця на рівні окремої територіальної громади, оскільки ініціаторами і активними учасниками її виступають місцеві органи влади. В результаті такої співпраці і інтенсивному обміну інформацією стають можливими взаємовигідні соціально-економічні проекти, кооперація між різногалузевими підприємницькими структурами, а споживачі мають можливість отримати якіснішу продукцію, виготовлену за рахунок місцевих ресурсів [6].

Отже, об'єднання зусиль прогресивних наукових кіл, представників центральної і регіональної влади, бізнесу, громадських організацій в напрямку формування інноваційних виробничих кластерів сприятимуть збереженню, раціональному використанню та подальшому нарощенню ресурсного потенціалу територіальної громади та територіального управління.

Практика розвинутих країн свідчить про необхідність підкріплення кластеризації посиленою взаємною економічною інтеграцією територій шляхом укладання угод між громадами про співробітництво, взаємовигідний товарний і ресурсний обмін при виконанні високовартісних проектів. Особливо важливо це в разі, коли реалізація проекту потребує значної консолідації зусиль науково-технічних, виробничих, обслуговуючих і фінансових компаній з перспективою контролю над суттєвим сегментом майбутнього ринку.

Не новим, але так необхідним у постіндустріальній фазі соціально-економічного розвитку нашої держави, є такий інструмент громадського впливу на процес нарощення ресурсного потенціалу як фінансові інвестиції територіальних громад (за рахунок місцевих бюджетів) і пересічних громадян з використанням сучасних форм заохочення. До того ж, цей інструмент є одним із засновників таких відносно нових видів ресурсів, як інноваційний і інвестиційний.

До нових підходів нарощення ресурсного потенціалу територіальної громади можна віднести ідею створення бізнес-інкубаторів, які можуть виступати джерелом зростання її економічного потенціалу шляхом надання різноманітних послуг, консультацій, навчання в інформаційній, комунікаційній, маркетинговій, патентно-ліцензійній, рекламно-видавничій, консалтинговій, лізинговій, фінансовій, посередницькій та інших сферах. Як критерії ефективності роботи бізнес-інкубаторів виділяється дві групи показників, що характеризують:

- бізнес-інкубатор як комерційну структуру – обсяг прибутку, рентабельність тощо;

- специфіку роботи бізнес-інкубаторів у територіальній громаді – число створених з їх допомогою працюючих фірм, а також темпи росту їх економічної діяльності, насиченість виробленими ними товарами і послугами для населення.

Робота бізнес-інкубаторів сприяє розвитку відносно нових видів ресурсів – інформаційному та комунікаційному.

Як узагальнення європейського досвіду формування інституцій можна вважати новим підходом до збереження, раціонального використання та подальшого нарощення ресурсного потенціалу громади створення інноваційної інституції самоорганізації і розвитку територіальних громад - Громадського ресурсного центру. Цей Центр покликаний мобілізувати внутрішні ресурси громади на забезпечення її самодостатності і конкурентоспроможності, базуючись на принципах самоорганізації громади. Дослідники вважають, що робота цієї громадської інституції ґрунтується на результатах внутрішнього переосмислення найактивнішою частиною громади цілей, можливостей, засобів та місії свого розвитку [5, с. 6].

Громадський ресурсний центр має поєднувати в собі функції організацій для спілкування та навчання, інформаційно-консультативних центрів, агенцій місцевого соціально-економічного розвитку, осередків культурного і духовного розвитку громади тощо. Його основним завданням є максимальне використання можливостей громадських зв'язків та партнерства у збереженні, раціональному використанні та подальшому нарощенні ресурсного потенціалу громади. Ініціативна група Громадського ресурсного центру може приймати активну участь у прийнятті усіх управлінських рішень місцевою владою по реалізації оптимальної стратегії сталого розвитку своїх територіальних громад.

Крім цього, в Україні запроваджується європейська практика обміну передовим досвідом місцевого (муніципального) самоврядування стосовно сталого розвитку своїх територіальних громад у різних інформаційних світових програмах.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Таким чином, сучасні вітчизняні підходи до зберігання, раціонального використання та нарощення власного ресурсного потенціалу територіальної громади охоплюють найкращі світові досягнення і власні напрацювання за роки незалежності. При цьому робиться наголос на громадські зв'язки та всебічне партнерство, які виходять за рамки однієї громади. В силу своєї стратегічної важливості вітчизняний ресурсний потенціал привертає увагу науковців і постійно оновлюється та доповнюється. Така тенденція тільки сприяє сталому розвитку територіальних громад. Проте, залишається необмежений простір для вітчизняних наукових досліджень проблеми збереження, раціонального використання та подальшого нарощення ресурсного потенціалу громади, які дадуть відповідь на безліч існуючих питань, зокрема, що стосуються її екологічної безпеки.

#### **Література:**

1. Бабаєв В. М. Управління великим містом: теоретичні і прикладні аспекти: монографія / В. М. Бабаєв; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. – Х. : ХНАМГ, 2010. – 307 с.
2. Безверхнюк Т. М. Визначення меж компетенції суб'єктів регіонального управління при виборі методів і напрямів використання ресурсів / Т.М. Безверхнюк // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць – Вип. 4 (32). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – С. 78–83.
3. Безверхнюк Т. М. Просторово-часова характеристика ресурсів регіонального управління / Т.М. Безверхнюк // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць – Вип. 2 (34). – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. – С. 10–17.
4. Проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади – 2012. – 13 с.
5. Створення та розвиток Громадського ресурсного центру. Практичний poradnik / Упоряд. Є.О. Лукша, О.В. Лукша. – Ужгород : Асоціація розвитку малого і середнього бізнесу та інновацій «Ужгород – XXI вік», 2010. – 130 с.
6. Яценко А.А. Кластерні моделі як інструмент підвищення конкурентоздатності регіону / Яценко А.А. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www/nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/ Apdup/ 2011\\_2/doc/5/30.pdf](http://www/nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/ Apdup/ 2011_2/doc/5/30.pdf).

## ЗМІСТ НОМЕРА

## ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

<i>Олег Половцев, Світлана Луценко.</i> Інформаційне забезпечення органів державної влади в умовах українських реалій: правовий аспект .....	5
<i>Тетяна Телятіцкая.</i> Проблеми вдосконалення місцевого самоврядування в республіці Білорусь.....	13
<i>Сергій Андреев.</i> Проблеми й перспективи правової підготовки магістрів спеціальності „Державна служба” в контексті змін до галузевого стандарту вищої освіти.....	19
<i>Олексій Лук’янов.</i> Корупція як архетип державного управління.....	25
<i>Ірина Севостьянова.</i> Способи забезпечення режиму законності у сфері державного управління.....	33
<i>Наталія Адубецька.</i> Сутність та основні поняття причинно-наслідкового взаємозв’язку функцій держави та механізмів державного управління.....	39
<i>Віктор Намчук.</i> Моделі соціальної держави: вибір для України.....	44
<i>Олег Дегтяр.</i> Державне регулювання соціальних процесів в Швеції.....	51
<i>Світлана Газарян.</i> Теоретичні основи антикризового управління в регіоні.....	56

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА

<i>Марія Пірен.</i> Національна ідентичність сучасної української еліти як чинник консолідації суспільства та релізії демократичних реформ.....	62
<i>Олексій Крюков, Іван Шкурат.</i> Методологія дослідження та механізми формування еліти в умовах глобалізації.....	71
<i>Валентина Євдокимова.</i> Світовий досвід лідерства як складова для вдосконалення системи державного управління в Україні .....	78
<i>Ірина Довгалюк.</i> Формування ціннісних орієнтацій сучасної територіальної громади .....	84
<i>Іван Титовський.</i> Архетип, як елемент соціального маніпулювання .....	89
<i>Іван Парубчак.</i> Особливості побудови громадянського суспільства на засадах феномену довіри через ефективне функціонування соціалізаційних процесів в українському державотворенні.....	94
<i>Сергій Петраков.</i> Удосконалення механізму державного регулювання інформаційної сфери.....	100

## ДЕРЖАВА І РИНОК

<i>Юрій Ульянченко.</i> Державне регулювання стандартизації та сертифікації продукції аграрного сектора економіки України.....	107
<i>Олександр Коваленко.</i> Державне управління у процесі подолання конфлікту інтересів держави та бізнесу.....	112
<i>Наталія Малиш.</i> Генетично модифіковані організми в системі продовольчої безпеки України.....	118
<i>Олександр Непомнящий.</i> Особливості реалізації житлової політики у США та Канаді.....	125
<i>Євгеній Юрченко.</i> Розвиток організаційного механізму державного архітектурно-будівельного контролю в Україні.....	131
<i>Ірина Панасенко.</i> „Дорожня карта” реформування житлово-комунального господарства України.....	137
<i>Тетяна Лісова.</i> Актуальні питання державної реєстрації прав на землю .....	144
<i>Ольга Тулімова.</i> Інноваційні аспекти в системі управлінської культури малого та середнього бізнесу сфери обслуговування .....	150

**ДЕРЖАВА ТА СУСПІЛЬСТВО**

*Ірина Кринична.* Вплив гендерно-валеологічних складових на державне управління процесами радіаційно безпечної життєдіяльності населення ..... 157

*Ольга Сидоренко.* Социальная справедливость как основополагающий принцип устойчивого развития ..... 162

*Денис Дармостук.* Державне регулювання зеленого туризму в Україні ..... 166

*Ганна Коваль.* Актуальні питання правової та політичної культури молоді ..... 171

*В'ячеслав Білецький.* Інформаційне забезпечення оперативно-розшукової діяльності у прикордонній сфері ..... 176

*Ігор Грицяк, Віктор Кротінов.* Міжнародні суди як учасники європейського врядування ..... 181

*Володимир Заблоцький.* Порівняльний аналіз проектів і Концепцій реформування територіальної організації влади та системи місцевого самоврядування в Україні ..... 187

*Володимир Бабаєв, Марина Новікова.* Сучасні підходи до зберігання та нарощення ресурсного потенціалу територіальної громади ..... 199

## CONTENTS OF ISSUE

## PUBLIC ADMINISTRATION

<b>Oleg Polovtsev, Svetlana Lutsenko.</b> Information For Government Under Ukrainian Reality: Legal Aspects .....	5
<b>Tatiana Telyatitskaya.</b> Problems Of Improving Local Government In Belarus.....	13
<b>Serhiy Andreyev.</b> Problems and prospects for legal education of the masters of “Civil service” in the context of changes to the industry standard of higher education.....	19
<b>Oleksey Lukianov.</b> Corruption as an archetype of Public Administration .....	25
<b>Irina Sevostyanova.</b> Ways To Ensure The Rule Of Law In The Sphere Of State Management.....	33
<b>Natalia Adubetska.</b> The essence and the basic concepts of cause and effect correlation functions of the state and public administration mechanisms .....	39
<b>Viktor Namchuk.</b> Welfare state models: one for Ukraine .....	44
<b>Oleg Diegtiar.</b> Government control of social processes is in Sweden.....	51
<b>Svetlana Ghazaryan.</b> Theoretical basis of crisis management in the region.....	56

## STATE POLICY

<b>Maria Piren.</b> The national identity of modern Ukrainian elite as a factor in the consolidation of society to implement democratic reforms.....	62
<b>Alexey Kryukov, Ivan Shkurat.</b> Research methodology and mechanisms of formation of elites in conditions of globalization.....	71
<b>Valentyna Ievdokymova.</b> World experience of leadership as part of improvements to the system of governance in Ukraine.....	78
<b>Irina Dovgalyuk.</b> Formation of the values of modern local community.....	84
<b>Ivan Tytovskyy.</b> Archetype is an element of social manipulation.....	89
<b>Ivan Parubchak.</b> Features of building a civil society based on phenomenon of trust through effective functioning of social development processes Ukrainian .....	94
<b>Sergey Petrakov.</b> Improvement of state regulation information field .....	100

## STATE AND MARKET

<b>Yuriy Ulyanchenko.</b> State regulation of standardization and certification agricultural sector Ukraine .....	107
<b>Oleksandr Kovalenko.</b> Public Administration In The Process Of Overcoming The Conflict Of State And Business Interests .....	112
<b>Nataliya A. Malysh.</b> Genetically Modified Organisms Are In The System Food Safety In Ukraine.....	118
<b>Oleksandr Nepomnyaschiy.</b> Features of housing policy in the U.S. and Kanada.....	125
<b>Evgen Yurchenco.</b> The development of the organizational framework of the state architecture and building control in Ukraine .....	131
<b>Irina Panasenکو.</b> «Roadmap» reforming housing and communal households households.....	137
<b>Tatiana Lisova.</b> Current issues of state registration of rights to land .....	144
<b>Olga Tulimova.</b> Innovative aspects of system management culture of small and medium business service sector .....	150

## STATE AND SOCIETY

<b>Irina Krinichnaya.</b> Influence genderno-valeological constituents on state administration the processes of radiacino of safe vital functions of population.....	156
--	-----

**Olga Sidorenko.** Social Justice As A Fundamental Principle Of Sustainable Development ..... 162

**Denis Darmostuk.** State regulation of green tourism in Ukraine ..... 166

**Ganna Koval.** The actual questions of legal and political youth culture..... 171

**Viacheslav A. Bieletskyi.** Informational providing for operational activities in the border sphere ..... 176

**Igor Grytsiak, Viktor Krotinov.** International courts as members of the European Governance ..... 181

**Volodymyr Zablotsky.** Comparative analysis of the projects and concepts of reform tion of territorial authorities and local government in Ukraine..... 187

**Volodymyr Babayev, Maryna Novikova.** Modern approaches to storing and increasing of resource potential of local community..... 199

Наукове видання

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ: теорія та практика**

збірник наукових праць  
Випуск 2(12), Травень 2013 р.

Засновано у 2009 р.

Збірник зареєстровано Міністерством юстиції України,  
Свідоцтво про Державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації  
Серія КВ № 15786-4258Р від 02.11.2009.

Технічний редактор В. С. Мартинов  
Комп'ютерна верстка О. О. Радченко  
Обкладинка В. Л. Ковтун

Підписано до друку 22. 05.13. Формат 70x108/16. Папір офсетний.  
Гарнітура Times New Roman. Умов. друк. арк. 17,5.  
Зам. № 0155. Наклад 500 прим.

Видавництво Асоціації докторів наук з державного управління.  
Свідоцтво про Державну реєстрацію суб'єкта видавничої справи  
Серія ДК № 3543 від 05.08.2009 р.  
61001, м. Харків, просп. Московський, 75.