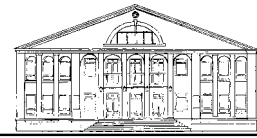


Право та державне управління



Збірник наукових праць

Головний редактор:

А.О. Монаєнко, доктор юридичних наук, доцент,
Заслужений юрист України

Редакційна колегія:

О.М. Бандурка, д.ю.н., професор, академік Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України
Т.М. Безверхнюк, д.держ.упр., професор
М.М. Білінська, д.держ.упр., професор
В.Г. Бодров, д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
М.В. Болдуєв, д.держ.упр., професор
С.К. Бостан, д.ю.н., професор
Л.К. Воронова, д.ю.н., професор, академік Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України, Заслужений діяч науки і техніки України
О.П. Гетманець, д.ю.н., професор
Н.О. Гуторова, д.ю.н., професор, академік Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України
Т.А. Денисова, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
С.Ф. Денисов, д.ю.н., професор
А.О. Догтьєр, д.держ.упр., професор
О.В. Долгальова, д.держ.упр., професор
В.П. Ємельянов, д.ю.н., професор
І.Б. Заверуха, д.ю.н., професор
Т.А. Занфірова, д.ю.н., професор
О.М. Іваницька, д.держ.упр., доцент
В.А. Ільяшенко, д.держ.упр., професор
А.В. Іщенко, д.ю.н., професор
О.Г. Кальман, д.ю.н., професор
Н.С. Карпов, д.ю.н., професор
О.Г. Колб, д.ю.н., професор
І.Є. Криницький, д.ю.н., доцент, старший науковий співробітник
О.І. Крюков, д.держ.упр., професор
М.П. Кучерявенко, д.ю.н., професор, академік Національної академії правових наук України, Заслужений діяч науки і техніки України
О.Я. Лазор, д.держ.упр., професор
О.Д. Лазор, д.держ.упр., доцент
М.А. Латинін, д.держ.упр., професор
Т.А. Латковська, д.ю.н., професор
О.М. Литвинов, д.ю.н., професор
В.Г. Лукашевич, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
Є.Д. Лук'яничков, д.ю.н., професор
В.К. Матвійчук, д.ю.н., професор
А.В. Мерзляк, д.держ.упр., професор
О.Г. Мордвінов, д.держ.упр., професор
В.О. Навроцький, д.ю.н., професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України
З.О. Надюк, д.держ.упр., доцент
В.М. Огаренко, д.держ.упр., професор
С.В. Пєтков, д.ю.н., професор
В.П. Пєтков, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
О.В. Покатаєва, д.ю.н., д.е.н., професор
Н.Ю. Пришва, д.ю.н., професор
І.В. Розпутенко, д.держ.упр., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
Л.А. Савченко, д.ю.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
О.Ю. Синявська, д.ю.н., професор
О.В. Солдатенко, д.ю.н., старший науковий співробітник, доцент
В.М. Трубников, д.ю.н., професор
В.А. Устименко, д.ю.н., професор
П.В. Хряпінський, д.ю.н., професор
В.Д. Чернадчук, д.ю.н., професор
О.І. Черниш, д.держ.упр., професор
В.О. Шамрай, д.держ.упр., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
Н.О. Армаш, к.ю.н., доцент
Д.Т. Бікулов, к.держ.упр.
Т.В. Кошова, к.держ.упр., провідний спеціаліст Запорізької торгово-промислової палати
В.І. Шамілов, к.е.н., президент Запорізької торгово-промислової палати

Іноземні члени редакційної колегії:
Г.Ю. Бистров, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
Б. Єлчич, доктор наук, професор (Хорватія)
О.Ю. Грачова, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
М.В. Сенцова, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
О.П. Овчинникова, д.е.н., професор (Російська Федерація)
О. Хорват-Лончаріч, доктор наук, професор (Хорватія)
Ю.М. Осипов, д.е.н., професор (Російська Федерація)
С.О. Пелих, д.е.н., професор (Республіка Білорусь)
Е.Д. Соколова, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
В.С. Фатєєв, д.е.н., професор (Республіка Білорусь)
Х. Арбутіна, доктор наук, професор (Хорватія)
О.А. Ялбулганов, д.ю.н., професор (Російська Федерація)

виходить 4 рази на рік

Збірник наукових праць
включено до переліку фахових видань
з юридичних наук та державного управління
згідно з постановою президії ВАК України
від 23.02.2011 р. № 1-05/2

Засновники:

**Класичний приватний університет,
Запорізька торгово-промислова палата**
Свідоцтво Державного комітету інформаційної
політики, телебачення та радіомовлення України
про державну реєстрацію друкованого засобу
масової інформації
Серія KB № 17197-5967P від 16.11.2010 р.

Видавець:

Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету телебачення
та радіомовлення України
про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 3321 від 25.11.2008 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
27 березня 2013 р., протокол № 7

Усі права захищені. Повний або частковий передрук
і переклади дозволено лише за згодою автора і редакції.

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання:
Право та державне управління : збірник наукових праць /
за ред. А.О. Монаєнка. – Запоріжжя : КПУ, 2013. –
№ 2 (11). – 140 с.

Редакція не завжди поділяє думку автора
і не відповідає за фактичні помилки, яких він припустився.

Редагування: А.О. Бессараб,
С.А. Козиряцька, О.В. Лобода
Технічне редагування та комп'ютерна верстка:
О.В. Колотова
Дизайн обкладинки: Я.В. Зоська

Адреса редакції:
Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-б.
Телефони/факс: (0612) 20-10-06, 63-99-73

Здано до набору 25.02.2013 р.
Підписано до друку 27.04.2013 р.
Формат 60×84/8. Різографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 33-13Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

<i>М.М. Жовтобрюх</i> ШТЕЙНІАНСТВО В ІСТОРІЇ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ КОНЦЕПЦІЙ СОЦІАЛЬНОЇ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ	4
<i>И.А. Маньковский</i> НОРМЫ ПРАВА КАК СРЕДСТВО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	9
<i>Т.О. Огаренко</i> ВЛАСТИВОСТІ ТА ЗНАЧЕННЯ СУБ'ЄКТІВ СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ	14

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

<i>К.І. Беляков</i> ВСТУП ДО ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВОЇ КОНФЛІКТОЛОГІЇ	19
<i>А.Г. Васильєва</i> ПОДАТКОВИЙ ОБОВ'ЯЗОК ЯК МІРА НАЛЕЖНОЇ, СОЦІАЛЬНО НЕОБХІДНОЇ Й МОЖЛИВОЇ ПОВЕДІНКИ ПЛАТНИКА ПОДАТКІВ.....	25
<i>В.М. Зінухова</i> ОСОБЛИВОСТІ КОШТОРИСНОГО ПЛАНУВАННЯ У СЕРЕДНІХ ЗАГАЛЬНООСВІТНІХ ШКОЛАХ	30
<i>Р.І. Фрич</i> ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ БЮДЖЕТНИХ УСТАНОВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ФІНАНСОВОГО ПРАВА	37
<i>К.В. Шурупова</i> УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЇ ТА ОПЕРАЦІЙ З ІНФОРМАЦІЄЮ	42

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

<i>Н.В. Галіцина</i> ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ПРОБЛЕМ ДОСЛІДЖЕННЯ ЖІНОЧОЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ.....	46
<i>О.О. Світличний</i> КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СУБ'ЄКТА ЗЛОЧИНУ РОЗБЕЩЕННЯ НЕПОВНОЛІТНІХ.....	51
<i>О.В. Чус</i> СОЦІАЛЬНА ЗУМОВЛЕНІСТЬ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ЗАБОРОНИ ПРИВЛАСНЕННЯ ЗНАЙДЕНОГО АБО ЧУЖОГО МАЙНА, ЩО ВИПАДКОВО ОПИНИЛОСЯ В ОСОБИ	57

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

<i>Д.В. Лісний, О.М. Скрябін</i> ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВИЯВЛЕННЯ ОСОБИСТИХ І МОРАЛЬНИХ ЯКОСТЕЙ КАНДИДАТІВ НА ПОСАДУ СУДДІ ВПЕРШЕ ПРИ СКЛАДАННІ КВАЛІФІКАЦІЙНОГО ІСПИТУ.....	64
<i>Ю.В. Лисюк</i> НАКЛАДЕННЯ АРЕШТУ НА КОРЕСПОНДЕНЦІЮ ЯК РІЗНОВИД ВТРУЧАННЯ В ПРИВАТНЕ СПІЛКУВАННЯ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ СЛІДЧИХ ДІЙ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ	69
<i>Л.О. Максимова</i> ФУНКЦІЇ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ ЯК ПРАВОВИЙ ІНСТИТУТ	73

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Г.А. Кернес</i> МОНІТОРИНГ СТАВЛЕННЯ ДО ВЛАДИ ТА ВЛАДНИХ ВІДНОСИН: ДОСВІД СТАТИСТИЧНОГО ОПИТУВАННЯ	76
<i>А.П. Купін</i> ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ВИДАТКІВ	85
<i>Н.Б. Ларіна</i> МІЖКУЛЬТУРНА КОМУНІКАЦІЯ ЯК ФЕНОМЕН ВПЛИВУ НА ВІДНОСИНИ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕРЖАВНО-АДМІНІСТРАТИВНОЇ ТА ПОЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	93
<i>Т.В. Новаченко</i> СУЧАСНА СУТНІСТЬ КЕРІВНИКА-ЛІДЕРА В КОНТЕКСТІ ЙОГО АВТОРИТЕТУ.....	98

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>О.А. Дегтяр</i> ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ	103
<i>С.Б. Жарая, В.А. Малюська</i> ВЗАЄМОДІЯ ДУХОВНОЇ ТА СВІТСЬКОЇ ОСВІТИ В КОНТЕКСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ДУХОВНО-ЦІННІСНИХ ОРІЄНТИРІВ У ПІДГОТОВКУ ФАХІВЦІВ СФЕРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	109
<i>Д.В. Карамішев, Ю.В. Дідок</i> ДЕЯКІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЯКОСТІ ТА БЕЗПЕКИ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ПЕРЕДАЧІ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕРЖАВНІЙ ВЕТЕРИНАРНІЙ І ФІТОСАНІТАРНІЙ СЛУЖБІ.....	115
<i>І.П. Кринична</i> ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ПОВОДЖЕННЯ З РАДІОАКТИВНИМИ ВІДХОДАМИ У ДНІПРОПЕТРОВСЬКОМУ РЕГІОНІ	119
<i>Л.М. Руснак</i> ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я	123

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>Д.Т. Бікулов</i> ВПЛИВ ІНТЕРЕСІВ ВЕРТИКАЛЬНО-ІНТЕГРОВАНИХ КОРПОРАЦІЙ НА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	128
<i>Я.М. Казюк</i> ВПРОВАДЖЕННЯ СУЧАСНИХ ІНСТРУМЕНТІВ БЮДЖЕТУВАННЯ В УКРАЇНІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ	133
<i>Д.В. Кас'яненко</i> ПОБУДОВА МОДЕЛІ ІНТЕГРАЦІЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ТА ЗБАЛАНСОВАНОЇ СИСТЕМИ ПОКАЗНИКІВ	140
<i>І.В. Костенок</i> СПЕЦИФІКА ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ СПРИЯННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПОЯСНЕННЯ З ПОЗИЦІЇ ТЕОРІЇ КУЛЬТУРНИХ ТРАНСФЕРІВ.	148
<i>Т.А. Кравченко</i> РЕАЛІЗАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ НА ОСНОВІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	152
<i>Л.П. Оленковська</i> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА.....	159

НАУКОВІ ЗАХОДИ

КРУГЛИЙ СТИЛ "АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СУДДІВСЬКОЇ ЕТИКИ" В КЛАСИЧНОМУ ПРИВАТНОМУ УНІВЕРСИТЕТІ.....	165
ДО УВАГИ АВТОРІВ.....	167

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 340

М.М. Жовтобрюх

кандидат юридичних наук, доцент
Класичний приватний університет

ШТЕЙНІАНСТВО В ІСТОРІЇ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ КОНЦЕПЦІЙ СОЦІАЛЬНОЇ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

Статтю присвячено проблемі визначення засадничих ідей штейніанства як соціал-реформістського напрямку політико-правової думки в Німеччині другої половини XIX ст..

Ключові слова: штейніанство, соціал-реформізм, соціальна правова держава.

Вперше концепція соціальної держави оформилася в працях німецьких учених XIX ст.: Л. фон Штейна, Ю. Оффнера, Ф. Науманна, А. Вагнера. Вона була продуктом німецької консервативної думки.

Відомо, що консерватизм виник як реакція на Велику французьку революцію 1789 р., яку підготували її ідеї Просвітництва. Подальший розвиток консервативної думки підтримувався революційними подіями 1848 р. і революційною ідеологією. Вихідним пунктом консервативної філософії завжди була установка на неприпустимість революційних змін, що загрожували основам існуючого ладу. У будь-яких закликах до перебудови життя консерватори бачили небезпечне прожектерство, що суперечить реальності. Іншими словами, теорія соціальної держави стала відповіддю німецького консерватизму на загрози революційних перетворень, які однозначно пролунали в середині XIX в. в європейських країнах.

Проте, відкидаючи революційні зміни, німецькі консерватори не були проти змін як таких. Тому чим гостріше й очевидніше була небезпека революції, чим активніше виявляла себе ліберальна і соціалістична думка, тим більше зростала готовність політичних діячів-консерваторів до соціального реформаторства "зверху". У цілеспрямованих реформах, які здійснюються державою, вони вбачали єдину альтернативу кривавої та руйнівної революції французького типу.

Ці ідеї у сфері ідеології та практичної політики знайшли своє теоретичне втілення насамперед у працях німецького філософа, історика, економіста Л. фон Штейна (1815–1890). Саме йому належить науковий пріоритет у розробці першої теоретичної концепції соціальної держави, яка містить нова-

торські для свого часу погляди про можливості та засоби державної політики.

У своїх наукових пошуках Л. фон Штейн не був поодиноким фігурою. Він створив цілий концептуальний напрям, відомий в історії політико-правових вчень як штейніанство. Під його впливом перебував, зокрема, у 50-х рр. XIX ст. празький професор економіки П. Мішлер (1821–1864).

Мета статті – визначення ключових ідей школи соціал-реформізму Л. фон Штейна в конституюванні теорії соціальної правової держави.

Завданнями статті є: 1) визначення ролі адміністрування в становленні соціальної правової держави в теоретичних концепціях штейніанської школи; 2) визначення ролі самоуправління в становленні соціальної правової держави в теоретичних концепціях штейніанської школи.

Статтю присвячено проблемі визначення засадничих ідей штейніанства як соціал-реформістського напрямку політико-правової думки в Німеччині другої половини XIX ст.

П. Мішлер виходить із концепції А. Сміта, згідно з якою, "ті соціальні інституції, які пожвавлюють обмін, підвищують виробництво благ, мають бути передані у розпорядження держави" [1, с. 178]. П. Мішлер актуалізує проблему того, чи не є завданням управління постійна турбота про відкриття нових джерел народного добробуту? Ідучи за Л. фон Штейном, П. Мішлер обстоює претензії адміністративного класу на пізнання соціальної істини. Бюрократія тим самим не тільки втручається в економічну діяльність, а й претендує на створення "наукової або наукоподібної теорії соціальної демократії" [1, с. 179]. Вона має пізнавати прогалини й недосконалості соціального організму, розкривати причини, зважувати можливості й засоби усунення

недоліків соціальної організації. П. Мішлер виводить своєрідний закон, який функціонально пов'язує добробут нації та раціоналізацію бюрократичної влади: "Чим досконаліше, – пише він, – кожний окремий службовець оволодіває останніми істинами науки, тим більшою мірою зростає соціальний добробут країни" [2, с. 180].

Для цієї мети П. Мішлер пропонує створення "науки про добробут" як емпіричної дисципліни, яка має перебувати в розпорядженні управлінців як теоретичний засіб визначення управлінських завдань. Її метою є дослідження природних ресурсів країни, поширення пропозицій щодо ефективного соціального будівництва і полегшення використання цих природних ресурсів. Як і для Л. фон Штейна, для П. Мішлера державна політика добробуту виступає основним засобом протидії соціалістичним і комуністичним вченням. Розумно обрані державні заходи мають сприяти пожеввленню підприємництва і скеровувати громадську думку до заперечення комуністичного екстремізму.

Другим послідовником Л. фон Штейна був Е. Бехер, праця якого "Робітниче питання" вплинула на однойменний твір соціаліберального філософа Ф.А. Ланге, останній спирався на теорію держави Л. фон Штейна, Л. Бланка та Лассалю. Як і Л. фон Штейн, він вбачає вирішення цієї проблеми у примиренні праці та капіталу, у гарантуванні повної робітничої ренти для працюючого населення. Протидія волі капіталістичного класу захопити владу в державі вимагає, на думку Е. Бехера, "цілеспрямовано діючої держави" [1, с. 181].

Якщо робітниче питання вирішується, то пролетаріат примирюється з монархічною державою і стає одним із її консервативних елементів, як вважає Е. Бехер. Також і асоціації виробників здатні до того, щоб створити такий консервативний настрій у робітничого класу. Власна ініціатива створює для працівників право на державну підтримку, оскільки держава завжди має виступати представником загальносоціального інтересу там, "де для індивіда є неможливим надання значущості своєму правочинному інтересу" [1, с. 182–183].

Держава не може визначати долю кожного окремого індивіда, але вона може і має гарантувати дистрибутивну безпеку для всіх своїх членів, приходити їм на допомогу, якщо їх власні сили не залежать від волі обставин. Тому державна допомога у Е. Бехера завжди є доповненням самопомогі. Під державною допомогою він розуміє "внутрішній принцип заходів, що виходять від держави з метою вирішення робітничого питання" [1, с. 183]. Держава має надавати інноваційні імпульси допомоги для самопомогі при підтримці робітничих асоціацій.

Але цим не вичерпуються її завдання. Вона має також "створювати, спонукати, вимагати, випереджати; там – надавати матеріальні засоби, тут – створювати перешкоди; одного разу не протидіяти пасивності, іншого разу – надавати посилену підтримку, але завжди звертати увагу на своє соціальне призначення, захищаючи спільний добробут проти егоїстичного індивідуального інтересу" [4, с. 175]. Одночасно вона у Е. Бехера – як і в Л. Бланка – тільки там є справедливою, де існує справжня воля особи найскоріше звільнити себе.

По-іншому, ніж Л. фон Штейн, Е. Бехер розвиває конкретне поняття управління, яке через це може розглядатись як учасник активної політики. Так, держава має не тільки підтримувати справедливі вимоги, але також "не очікуючи, покладатись на власну ініціативу" [1, с. 184]. Отже, жодних ex-post коригуючих впливів, але політичне планування і наступна невелика цитата з'ясовує те, наскільки етатизм Е. Бехера відповідав духу часу.

"Коли держава запобігає тому, щоб занадто сильно втручатись в окремі одиничні відносини, занадто позбавляти індивіда права на самовизначення і не брати до уваги перевагу своїх впливів – тоді можна з повним заспокоєнням полишати ідею державної допомоги" [1, с. 184].

Під впливом Л. фон Штейна перебував також австрійський юрист К.Т. фон Інама-Стернегг (1843–1908). Як П. Мішлер і Е. Бехер, він виходить із тієї тези, що держава мусить втручатись в порядок речей, коли індивід не може допомогти собі сам. Жодний дійсний людський інтерес не може бути чужим для держави, і вона всюди втручається у приватну сферу, де інтерес соціального різновиду за своєю природою може реалізовуватись тільки через застосування сукупної соціальної сили. Ця формула відкриває для держави перспективний простір, що дає можливість зарахувати К.Т. фон Інаму-Стернегг до етатистів.

Як Л. фон Штейн і П. Мішлер, він посиляється на історію людства: "Беззаперечним фактом є те, що будь-які господарські катаклізми вимагали втручання з боку урядів" [1, с. 186].

К.Т. фон Інама-Стернегг визначає субсидіарну діяльність сучасної "культурної держави" у всіх сферах соціального життя як правовий принцип. Він наполягає на диригуючій державі та її активній політиці.

"Держава при порушенні господарської рівноваги не може очікувати на те, поки всі засоби соціальної самопомогі будуть вичерпані. Держава не має права навіть тимчасово відмовлятися від таких дієвих засобів з огляду на більш дієві засоби самопомогі" [1, с. 186]. Тим самим "кожний рішучий крок держави" прирівнюється до екстраординарного стану, який легко може

досягати впливу, а й збільшувати зло, яким держава намагається управляти. Внаслідок цього виникає потреба в організації само-допомоги. Правову вимогу на допомогу держави К.Т. фон Інама-Стернегг не залишає поза увагою; вона є для нього "фактичним правом". На третє місце після державної допомоги К.Т. фон Інама-Стернегг ставить реформу існуючого правового ладу (регулятивну політику).

Австрійського професора права і наукового колегу Л. фон Штейна А. Менгера (1841–1906) можна називати як учнем Л. фон Штейна, так і катедер-соціалістом. З його варіантом державного соціалізму, концепцією народної трудової держави, що має сенс-симоністське забарвлення і відокремлена від етичної традиції, він деякий час перебував в ізоляції. Його теорію слід коротко розглянути, оскільки вона вбачає у правовому ладі передусім інструмент соціальної еволюції.

А. Менгер виходить із того, що його соціальна держава може створюватись не революційним шляхом через подальшу трансформацію громадянського правового ладу в соціалістичний правовий лад. З катедер-соціалізмом А. Менгер полемізує в тому аспекті, що реформістські заходи не можуть просто стабілізувати буржуазний лад, а змінити його.

Його ідеалом є синтез державного, корпоративного та муніципального соціалізму, в якому общини стають носіями власності й імманентними господарськими інституціями. Між окремими громадами як продуцентами існує економічне змагання з ринковим ціноутворенням. Народно-трудова держава має ієрархічну побудову, тому соціальні завдання настільки доцільно розподілені між вищими і нижчими державними органами, "що центральна влада ніколи не зможе виродитись у всесильного домашнього тирана народу" [4, с. 188].

Головною метою державної діяльності є створення гідної людини економічної життєвої сили. Система державних установ організовує одночасно дистрибутивну безпеку. Ці комунальні установи уособлюють владу в державі. Вони мають прямий вплив на виробництво, розподіл і споживання та можуть втручатися в особисту життєву сферу індивіда. "Вони, – пише А. Менгер, – мають приписувати кожному індивіду обсяг і продуктивність виконуваної праці та приймати рішення щодо розподілу благ серед усіх громадян" [4, с. 188]. Це дирижистське втручання виправдовується у А. Менгера метою безпеки людського існування. Образ тотально керованої й охоплюючої всі життєві сфери своїх громадян держави стає у нього теоретичним імперативом. Господарське управління позбавлене парламентського контролю і приймає свої рішення на суто технічній основі.

Сценарій соціальної держави створюється також – і не в останню чергу під впливом А. Менгера – бернським професором філософії Л. фон Штейном (1858–1923). Не "людина чи держава", як у Г. Спенсера, а "держава чи людина" – так звучить його дилема. Л. фон Штейн приписує державі завдання використовувати владні засоби для прискорення процесу гармонізації між державою і суспільством.

За допомогою соціального права соціальна держава має розбудовувати майбутнє нації. Це соціальне право коригує природну нерівність індивідів і піклується про дистрибутивну справедливість. Суспільство завжди є і буде залишатися полем боротьби індивідуальних намагань, лише держава залишається захисником рівноваги інтересів і прихильником соціальної справедливості.

Соціальну рівність, досягнуту шляхом планування, Л. фон Штейн відносить до обов'язків держави: "Так і тільки так ми намагаємось управляти центробіжними мотивами індивідуальної поведінки, для того, щоб перемогти людські вади, які в рафінованому вигляді відображаються на рівні держави" [2, с. 60].

"Правовий соціалізм" Л. фон Штейна визначається через відносну індивідуальну свободу при найбільшій економічній та юридичній рівності. Він гарантує захист економічно недієздатних та підпорядкування партикулярних інтересів колективним інтересам. Згідно із цим, правовий соціалізм означає примусове виховання альтруїстичного духу через соціальне право.

Завдяки свідомому регулюванню соціальних процесів на місці брутальної ринкової конкуренції та вовчих законів боротьби всіх проти всіх у Л. фон Штейна приходять "доцільні моральні інстанції" та "свідома справедливість". Гарантія екзистенційного мінімуму в Л. фон Штейна, як і в А. Менгера, є обов'язком держави. Там, де рівновага інтересів між індивідом та соціумом порушується, держава має втручатись захисним, дистрибутивним та організаційним чином.

Як окремий приклад заходів, Л. фон Штейн називає податкову політику, яка виконує соціально-політичну функцію; далі – одержавлення страхової справи, жорстке застосування норм страхового права, впровадження страхування на випадок безробіття; розробку законодавства про охорону праці, інституалізацію центральної служби національної праці з метою пом'якшення конфлікту між профспілками та капіталом.

Особливо оригінальну пропозицію Л. фон Штейн висуває у зв'язку з упровадженням інституту довідкового бюро праці. Його функція належить до регуляції сільськогосподарської праці: "Держава як найбільший працедавець могла б організувати

свої промислові підприємства таким чином, щоб вони на деякий час припиняли свою роботу там, де сільське господарство вимагає надзвичайних сил, які можуть бути надані йому на відносно короткий строк державою. Фабричному працівнику це надавало б безмежно гігієнічну перевагу, оскільки він міг би працювати не в задушливих, насичених бацилами фабричних приміщеннях, а на вільній божественній природі" [1, с. 62–63].

У сфері духовної праці Л. фон Штейн приписує патентним службовцям Академії винахідників подібне завдання. В їх особі держава володіє грандіозною регулятивною системою, для того, щоб надавати роботу освіченому пролетаріату і піклуватись про плідний прибуток інтелігенції. Уже перед А. Менгером і Л. фон Штейном досить своєрідний варіант юридичного соціалізму засновує у Німеччині П. Кльоппель (1840–1902).

Як і Л. фон Штейна, так і у П. Кльоппеля місією держави є стирання соціальних нерівностей, важливим інструментом якої він також вважає податкову політику. Міру державного втручання визначає, на думку П. Кльоппеля, потреба спільноти та моральний світогляд народу і часу. Домінуючі соціальні владовідносини, які захищаються правопорядком, не можуть через це визначати межі можливостей державної інтервенції. Державній інтервенції на рівні власності та виробництва протистоїть економічна і соціальна влада підприємців. Але одночасно державне право не повинно покладатись на дистрибутивний рівень; зміни мають заторкнути тільки технологічний рівень виробництва, "оскільки для планомірної державної діяльності він є більш важливим, ніж всі заходи соціального перерозподілу".

Оскільки механізм розподілу коригується правовою інтервенцією, то будь-яке глобальне планування соціальних процесів має йти на користь усім верствам і бути засобом пом'якшення існуючої дистрибутивної нерівності. Ця реструктуризація економічного способу виробництва при другорядності державної політики розподілу має вирішити соціальне питання.

Хоча юридичний соціалізм А. Менгера, Л. фон Штейна і П. Кльоппеля у своїй основі був лише послідовним продовженням концепції соціальної держави, остання була достатньо дистанційована від такого соціалізму. У Німеччині Л. фон Штейн зміг вплинути передусім на економіста К. Дітцеля (1829–1884), на юристів Р. фон Гнейста (1816–1895) і Р. фон Йерінга (1818–1892), та на теоретиків соціального адміністративного права (Е. Ленінг, Г. Майєр, Г. Реслер, О. фон Сарвей).

К. Дітцель у полеміці з А. Сміттом виходить із того, що держава має створювати блага, підприємства й інституції, які можуть створюватися або об'єднаними силами всіх,

або використовуватись усіма, для того, щоб кожний індивід досягав добробуту. Чіткої межі для державної інтервенції, на думку К. Дітцеля, не існує. Залежно від обставин кількість державних підприємств та інституцій може бути більшою або меншою. На державу у будь-якому випадку покладається обов'язок ведення господарства для того, щоб гарантувати задоволення потреб. К. Дітцель не має жодного сумніву щодо необхідності підпорядкування економічної системи державі. "Повноцінний розвиток та енергійне функціонування державної влади у сфері дозволеного не створюють ніякого обмеження свободі індивіда і жодної перешкоди народному господарству, а є здебільшого необхідною передумовою останнього і мають впроваджуватись з урахуванням інтересу держави" [1, с. 186].

Концепція соціальної держави Р. фон Гнейста багато в чому подібна до концепції Л. фон Штейна, якщо в ньому не вбачають державницького соціаліста. Р. фон Гнейст виходить із того, що держава має пом'якшувати ринкову динаміку, протистояти соціальним інтересам, а отже, демонструвати силу.

Хоча Р. фон Гнейст і був першим президентом спілки соціальної політики, його не можна в повному розумінні зарахувати до катедер-соціалістів. Як націонал-ліберал, він стоїть ближче до Г. Трейчке, переконаного опонента катедер-соціалізму. Від нього його відокремлює хіба що принцип децентралізації держави, тоді як Г. Трейчке був скоріше централістом. Лінденлауб (1967) характеризує Р. фон Гнейста як ліберала, оскільки він вказував пруській бюрократичній державі на необхідність усунення існуючих перешкод на шляху розвитку індустрії, торгівлі та профспілок.

Якщо Л. фон Штейн підкреслював першочергове значення адміністративного механізму і підпорядковував йому всеохопні управлінські завдання в державі, тоді як самоуправління мало здійснювати доповнювальну та розвантажувальну функцію під державною егідою, то у Р. фон Гнейста це співвідношення зміщується. Він намагається включити самоуправління в адміністративну ієрархію, а отже, розуміє його не в сенсі соціального самоуправління. За всіх обставин це самоуправління має відігравати більш важливу роль, ніж у Л. фон Штейна [1, с. 187].

Висновки. Отже, обсяг завдань сучасної держави збільшується за рахунок бюрократизації. Одне лише професійне чиновництво не може достатньою мірою підтримувати авторитет Конституції та закону. Воно загрожує небезпекою корупції держави соціальними партіями. З цієї причини адміністративний організм потребує доповнення комунальним самоуправлінням, що розуміється як державне самоуправління. Зразком останнього можна вважати англій-

ську модель *selbstgovernment*. Цю ідею він знаходить у прибічників Л. фон Штейна, з уявленнями, з якими навряд чи був пов'язаний розвиток Пруссії. Замість цього слід було, на їх думку, повернутись до старої, феодально-станової моделі самоуправління, яке в жодному не доросло до вимог сучасної держави. Ініціатива розбудови самоуправління, яка є більш доцільною, ніж новітні компетенції та закони, має виходити від держави. Оскільки соціальна політика має стати завданням держави, існує потреба в посиленні та доповненні управлінської ланки між державою і соціумом – комунального самоуправління. На противагу Л. фон Штейну він намагається надати йому такий широкий простір діяльності, що центральній владі залишається тільки законодавство й оподаткування. Інструментами закону й оподаткування держава має виконувати свої завдання: захист країни, юридичний захист більш слабких класів перед більш сильними, пом'якшення наслідків стратифі-

кації, оптимізація економічного та морального рівня життя найчисленнішого і найбіднішого класу народу. Реалізація законів, як і використання податків, мають все більше комуналізуватися. Самоуправління як друга субсидіарна система реалізації державної волі охоплює всі сфери, які залежать від конкретних індивідуальних місцевих відносин і, тим самим, не вичерпуються і не обмежуються жодною нормою закону.

Список використаної літератури

1. Gaaber D. Geschichte der rechtlichen und politischen Lehren / D. Gaaber. – Munchen, Beck, 1982. – 954 s.
2. Forsthoff E. Rechtsstaat als verfassungstheoretisches Problem / E. Forsthoff // DVB. – 1968, 1969. – № 5.
3. Koslowsky P. Geburt der Idee des Sozialstaates im Geist des deutschen Idealismus / P. Koslowsky. – Munchen : Beck, 1991. – 322 s.
4. Smid S. Rechtsdogmatik / S. Smid. – Munchen : Beck, 1991. – 375 s.

Стаття надійшла до редакції 12.04.2012.

Жовтобрюх М.М. Штейнианство в истории политико-правовых концепций социального правового государства

Статья посвящена проблеме определения ключевых идей штейнианства как социал-реформистского направления политико-правовой мысли в Германии второй половины XIX в.

Ключевые слова: штейнианство, социал-реформизм, социальное правовое государство.

Zhovtobryukh M. Steinerism in the history of political and legal concepts of the social legal state

The article addresses the problem of identifying key ideas of Stein's school of thought as a social-reformist stream of the political and legal thought in Germany in the 2nd half of the nineteenth century.

The focus is on the investigation of the role of the administration and self-government in the mechanism of the welfare legal state in the theoretical concepts of Stein's school.

The author shows the impact of liberal and socialist ideologies on the formation of the theoretical concepts of the welfare state in the middle of the XIX century in Germany and other European countries. The theoretical models of the welfare state of the representatives of Stein's school as well as the methodological and axiological terms are based on the idea of targeted social reformation with state means. At the same time the legally framed and supported subsidiary activity of the state is viewed as a legal principle. The author identifies two main elements of the structure of the state mechanism of the models considered: administrative, which covers all the managerial tasks and implements them with the legal means (regulatory policy); and self-governance which performs the complementary relieving function under the supervision of the public authorities. The need for self-governance arises due to the fact that social policy is determined as the primary goal of the state; therefore, there is a need to strengthen and complement the managerial administrative element. Thus self-governance, in these theoretical concepts, acts like the second, after the administrative bodies of the state, subsidiary system for execution of the goal and functions of the state.

Key words: Stein's school of thought, social reformism, welfare legal state.

УДК 342

И.А. Маньковский

кандидат юридических наук, доцент
НИИ трудовых и социальных отношений Учреждения образования Федерации профсоюзов Беларуси
«Международный университет "МИТСО"»

НОРМЫ ПРАВА КАК СРЕДСТВО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В статье проводится анализ понятия и места правовой нормы в механизме правового регулирования. Норма права рассматривается как юридино-логическая модель поведения. Исследуется то влияние, которое норма права оказывает на субъектов системы права.

Ключевые слова: норма права, правовое регулирование, система права.

Понятие, признаки и структура правовых норм подробно исследованы наукой "теория права", которая также детально дифференцирует правовые нормы на виды. По сути, ни один учебник по теории права не обошел стороной вопросы понятия, структуры, признаков и классификации правовых норм по видам, чего нельзя сказать о цивилистической науке, в рамках которой понятие, признаки и предназначение непосредственно гражданско-правовых норм практически не рассматривались. На этот факт обращает внимание В.А. Белов, утверждающий о том, что "несмотря на многолетнюю практику группировки правовых норм, ни один ученый так и не попытался создать отраслевой теории норм права – учения о нормах права отдельно взятой отрасли" [1, с. 208–209].

Ученые-теоретики приводят различные определения понятия "норма права", отличающиеся друг от друга в некоторой степени как текстуально, так и по смысловому содержанию.

Так, в частности, О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородский, рассматривая норму права в качестве вида социальных норм, определяют ее как "объективно предопределяемое сознательно-волевое общее правило поведения людей, установленное для обеспечения определенной целенаправленности их практической деятельности" [2, с. 127], что, по нашему мнению, является, в целом, верным. Однако далее, выделяя нормы права из совокупности социальных норм, названные ученые в итоге указывают на то, что "норма права есть установленная или санкционированная государством и охраняемая им норма общеобязательного поведения людей как участников регулируемых ею повторяющихся общественных отношений" [2, с. 132], с чем в полной мере согласиться нельзя.

Схожее по смыслу с определением О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородского в части регулирования общественных отношений определение правовой нормы предлагает В.К. Бабаев, согласно мнению которого

норма права представляет собой "общеобязательное веление, выраженное в виде государственно-властного предписания и регулирующее общественные отношения" [3, с. 369].

Аналогичное по смыслу с определением О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородского в той его части, что норма является правилом поведения, определение правовой нормы сформулировано О.Э. Лейстом, согласно утверждению которого "правовой нормой называется установленное или санкционированное государством правило поведения, охраняемое от нарушений с помощью мер государственного принуждения" [4, с. 559].

По сути, каждое из приведенных выше определений правовой нормы, предлагаемое как В.К. Бабаевым, так и О.Э. Лейстом, представляет собой одну из частей определения, сформулированного О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородским, и в случае объединения двух определений в одно они содержательно повторяют первое.

Определяя норму права в качестве юридино-логической модели позитивного права и особого нормативного регулятора внешнего поведения людей, В.С. Нерсисянц под нормой права понимает "общее правило регулирования общественных отношений, согласно которому его адресаты должны при определенных условиях <...> действовать как субъекты определенных прав и обязанностей <...>, иначе последуют определенные невыгодные для них последствия <...>" [5, с. 391].

Как "формализованное общезначимое и общеобязательное правило поведения, имеющее представительно-обязывающий характер и установленное (санкционированное) государством", определяет правовую норму А.В. Поляков [6, с. 466].

Точку зрения О.Э. Лейста и А.В. Полякова, рассматривающих норму права как установленное государством правило поведения, поддерживает В.М. Сырых [7, с. 122], а точку зрения В.К. Бабаева, определяющего норму права как государственное веление, регулирующее общественные отношения, разделяет В.Н. Протасов [8, с. 171].

Определение правовой нормы, предложенное в советский период развития науки "теория права" О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородским, рассматривающими в одном ряду норму права как правило поведения и как регулятор общественных отношений, в постсоветский период поддерживают А.Ф. Черданцев [9, с. 208] и А.Б. Венгеров [10, с. 360–361].

Таким образом, можно условно выделить следующие подходы к пониманию нормы права, сложившиеся в рамках науки "теория права". В соответствии с первым подходом норма права – это общеобязательное правило поведения, согласно второму – это правило поведения, которое регулирует общественные отношения, исходя из третьего подхода к пониманию нормы права, предложенного В.С. Нерсисянцем, норма права представляет собой правило регулирования общественных отношений, а согласно утверждению О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородского – общее правило поведения людей, регулирующее общественные отношения, в которых они участвуют.

Безусловно, в других многочисленных учебниках и учебных пособиях, изданных по теории права как в советский, так и в постсоветский период развития общетеоретической юридической науки, возможно, предлагаются и несколько другие варианты определения одного из ключевых понятий юридической науки, каковым является норма права, но все они в целом сводятся к тому, что норма права представляет собой общеобязательное правило поведения, что и выступает квинтэссенцией любого определения правовой нормы.

Несмотря на то, что в каждом из приведенных выше определений понятия "норма права" использован термин "правило", все точки зрения, высказанные учеными-теоретиками, существенно отличаются друг от друга по своему смысловому содержанию и, следовательно, требуют их детального анализа с целью выбора одного определения, в наибольшей степени отражающего место и роль как нормы права в целом, так и нормы гражданского права в частности, в процессе государственного управления обществом.

Применительно к межотраслевому подходу правовой нормы, которое, собственно, и предлагается учеными-теоретиками, и уж тем более к понятию правовой нормы, являющейся элементом какой-либо отрасли права, вызывающим наибольшие сомнения, следует признать определение, предложенное В.С. Нерсисянцем, рассматривающим правовую норму как общее правило регулирования общественных отношений.

Проводя анализ определения понятия "норма права", предложенного В.С. Нерсисянцем, следует учитывать то обстоятельство, что, согласно утверждению О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородского, норма права как государственно-властное веление может исходить только от государства [2, с. 127].

На основе анализа определения нормы права, сформулированного В.С. Нерсисянцем и приведенного выше утверждения О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородского, можно сделать вывод о том, что норма права, являясь правилом регулирования общественных отношений, устанавливает какие-то закономерности либо последовательность деятельности государственных органов, направленной на осуществление социального регулирования (регулирования общественных отношений), под которым С.С. Алексеев понимает процедуру определения поведения людей и их коллективов, разработки направленных их функционирования и развития, деятельности по целеустремленному упорядочению такого поведения [11, с. 30].

Таким образом, на основании определения правовой нормы, предложенного В.С. Нерсисянцем, можно сделать вывод о том, что правовые нормы принимаются с целью закрепления каких-то правил деятельности государственных органов по регулированию общественных отношений. Такой подход нельзя признать соответствующим действительности, типичным для всей совокупности правовых норм, особенно применительно к отраслевым правовым нормам в целом и к нормам гражданского права в частности.

Определение нормы права как общеобязательного государственно-властного предписания, регулирующего общественные отношения, поддерживаемого большинством ученых, включая В.К. Бабаева, В.Н. Протопова, частично А.Б. Венгеровым, А.Ф. Черданцевым и другими учеными-теоретиками, по нашему мнению, также является дискуссионным. Применительно к его содержанию возникает вопрос о том, способно ли предписание, которое также можно назвать нормой права, правилом поведения, государственным велением и т.п., регулировать общественные отношения, а именно, поведение людей и их коллективов, на что обращает внимание С.С. Алексеев.

Термин "регулировать" означает "упорядочивать <...>, направлять <...>, приводить" [12, с. 672], то есть осуществлять какую-то деятельность. Под термин "деятельность", в свою очередь, понимается "специфическая человеческая форма отношения к окружающему миру, содержание которой составляет его целесообразное изменение в интересах людей" [13, с. 348].

На основании значений анализируемых слов можно сделать вывод о том, что осуществлять какую-либо деятельность, в том числе и по регулированию общественных отношений, может только человек, но не норма, правило, веление и т.п., которые сами являются результатом активности человека, направленной на упорядочение (регулирование) поведения людей в определенной сфере социального взаимодействия. "Норма права, – отмечает В.А. Белов, –

<...> суть субстанция идеального свойства. Идея <...> не может оказать преобразовательного воздействия на реальную действительность – такое воздействие способны оказать только люди <...>” [14, с. 106–107].

Учитывая то обстоятельство, что на современном этапе развития государственности любое социально допустимое воздействие на процесс развития общественных отношений возможно только в рамках установленного на государственной территории правопорядка, можно сделать обоснованный вывод о том, что деятельность по упорядочению поведения людей возможна только в рамках правового регулирования, под которым С.С. Алексеев понимает “осуществляемое при помощи системы правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) результативное, нормативно-организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны, развития в соответствии с общественными потребностями” [11, с. 145].

На основании изложенного также можно сделать вывод о том, что определение нормы права и как регулятора общественных отношений, и как правила регулирования общественных отношений не соответствуют действительному предназначению правовых норм.

Исходя из того, что государственное управление осуществляется только государственными органами и только в рамках правового регулирования, норму права, в том числе и норму гражданского права, следует рассматривать как правовое средство, применяя которое государство в лице уполномоченных государственных органов оказывает регулятивное воздействие на участников общественных отношений. Применительно к нашему исследованию – на участников имущественно-стоимостных эквивалентно-возмездных товарно-денежных отношений, а, по сути, на субъектов гражданского права.

Следовательно, наиболее точно, с точки зрения общетеоретической юридической науки, норму права определяют О.Э. Лейст, А.В. Поляков, В.М. Сырых и другие ученые, являющиеся сторонниками такого подхода, согласно которому под нормой права понимается формально-определенное, установленное государством и поддерживаемое его принудительной силой общеобязательное правило поведения в определенной сфере социального взаимодействия людей – применительно к нормам гражданского права – в сфере производства, обмена и потребления материальных благ.

На основании изложенного норму гражданского права предварительно можно определить как правовое средство, разработанное уполномоченными государственными органами, содержательно представляющее собой определенное правило поведе-

ния, предназначенное для использования в процессе правового воздействия на субъектов гражданского права.

Норма права имеет логико-семантическую природу и, согласно утверждению А.Ф. Черданцева, с языковой точки зрения находит свое выражение в грамматических предложениях правового текста, а с логической точки зрения – представляет собой определенную мысль законодателя [15, с. 6].

Наряду с исследованием нормы права как формально-определенного правила поведения, исполнение которого поддерживается принудительной силой государства, то есть законодательной нормы (нормы закона) в широком смысле термина “закон”, обозначающего всю совокупность нормативных правовых актов, в которых закреплено текстуальное выражение смысла правовой нормы, правовые нормы также рассматриваются юридической наукой как сложные условные логические суждения имплицативного типа.

Первые называются нормами-предписаниями, а вторые – нормами-суждениями имплицативного типа, сконструированными по принципу “если <...> то”, то есть логическими умозаключениями (подчиняющимися законам формальной логики) о поведенческих возможностях субъектов системы права.

Термин “импликация” обозначает “способ связи двух простых высказываний в сложное с помощью конструкции *если..., то...*” [16, с. 390].

Предназначение норм-предписаний, согласно утверждению А.В. Полякова, состоит в том, что, являясь системным элементом права, правовые нормы служат основанием наличия у субъектов прав и обязанностей, в рамках реализации которых действия субъекта получают обоснованность, становятся нормальными, кроме того, нормы-предписания заключают такие действия в определенные границы, указывая на возможность совершения одних действий и на необходимость совершения других [6, с. 453].

Необходимо отметить тот факт, что норма права, являясь главным предметом научного познания в рамках юридического позитивизма, имеет ряд признаков, исследование которых позволяет выделить нормы права из ряда других социальных норм, определить место и роль норм права в механизме правового регулирования, под которым С.С. Алексеев, в свою очередь, понимает совокупность правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативное правовое воздействие, правовой эффект которого выражается в процессе решения экономических и иных социальных задач [11, с. 150–155].

Необходимо отметить, что политическое управление определенной совокупностью людей на современном этапе развития го-

сударственности возможно только в рамках правового регулирования, основанного на использовании правовых средств, в совокупности составляющих механизм правового регулирования. При этом правовое воздействие на участников общественных отношений могут оказывать только люди, объединенные в рамках уполномоченных государственных органов, но не нормы права, представляющие собой идеальную конструкцию, объект целенаправленной активности человека.

Одним из видов правовых средств, входящих в состав механизма правового регулирования, являются нормы права, посредством закрепления которых в нормативных правовых актах, подлежащих обязательному обнародованию, государство, по нашему мнению, доводит до сведения находящихся на государственной территории лиц информацию о том, какие деяния и в какой области социального взаимодействия признаются государственной властью социально безопасными (позитивными) и, следовательно, допустимыми, а какие – социально опасными (негативными, асоциальными) и, следовательно, недопустимыми. В случае совершения деяний, признанных социально опасными, государство оставляет за собой право применения к лицам, совершившим такие деяния, помимо их воли мер государственного принудительного воздействия, содержание которых поставлено в зависимость от степени социальной опасности негативного деяния.

Непосредственная разработка правовых норм, их закрепление в нормативных правовых актах, доведение до всеобщего сведения и даже установление мер юридической ответственности за нарушение разработанных государством правил участия в общественных отношениях не является фактическим препятствием к совершению деяний, негативно оцениваемых государством, не служит гарантией надлежащего поведения участников общественных отношений. Физические лица неизменно совершают деяния, именуемые правонарушениями, руководствуясь различными мотивами, осознавая при этом опасность государственного преследования.

Исходя из того, что разработка и придание юридической силы правовым нормам, в том числе предусматривающим применение к субъектам права мер государственного принуждения, не является гарантией поведения, которое допускается в соответствии с содержанием правовых норм, последние следует рассматривать не как государственно-властные предписания, обязательные для исполнения, а как разработанные государством и доведенные до сведения лиц, находящихся на государственной территории, модели поведения позитивно или негативно оцениваемые уполномоченными государственными органами.

“Каждая правовая норма, независимо от отраслевой принадлежности, в той или иной степени выполняет в механизме правового регулирования такие функции, как функцию государственной ориентации участников общественной жизни и функцию государственной оценки разработанных вариантов поведения субъектов права” [17, с. 212].

Модели поведения, предлагаемые нормами гражданского права, в основе своей подлежат положительной оценке государством, которое поощряет такое поведение посредством придания действиям участников экономической деятельности юридического значения и закрепления за ними соответствующих субъективных прав.

Процесс выбора модели поведения, разрешенного или запрещенного государством, следует отнести к эмоционально-волевой психической деятельности физических лиц, самостоятельно принимающих решение о совершении либо несвершении того или иного деяния в процессе сознательно-волевой оценки предусмотренных правовыми нормами позитивных либо негативных последствий своего поведения и возможной реакции государства на такое поведение.

“Исходное ценностное начало права, – отмечает В.В. Лазарев, – способность оказывать воздействие на волю и сознание людей” [3, с. 443].

Выводы. Таким образом, изложенное позволяет сделать вывод о том, что правовая норма представляет собой разработанную государством модель разрешенного или запрещенного поведения, посредством закрепления которой в нормативном правовом акте государственная власть оповещает находящихся на подчиненной территории физических лиц о возможных положительных или отрицательных последствиях поведения, предусмотренного той или иной правовой нормой.

Список использованной литературы

1. Белов В.А. Гражданское право: общая часть : учебник / В.А. Белов. – М. : Юрайт, 2011. – Т. 1: Введение в гражданское право. – 521 с.
2. Иоффе О.С. Вопросы теории права / О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородский. – М. : Юрид. лит., 1961. – 381 с.
3. Теория государства и права : учебник / В.К. Бабаев и др. ; под ред. В.К. Бабаева. – М. : Юрист, 2002. – 592 с.
4. Проблемы теории государства и права : учеб. пособ. / А.Г. Бережнов и др. ; под ред. М.Н. Марченко. – М. : Юрист, 2001. – 656 с.
5. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства : учебник / В.С. Нерсесянц. – М. : НОРМА : Инфра-М, 2010. – 547 с.
6. Поляков А.В. Общая теория права / А.В. Поляков. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2001. – 642 с.

7. Сырых В.М. Теория государства и права / В.М. Сырых. – М. : Юстицинформ, 2004. – 704 с.
8. Протасов В.Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства / В.Н. Протасов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт-М, 2001. – 346 с.
9. Черданцев А.Ф. Теория государства и права : учебник / А.Ф. Черданцев. – М. : Юрайт-М, 2001. – 432 с.
10. Венгеров А.Б. Теория государства и права : учебник / А.Б. Венгеров. – М. : Юриспруденция, 2000. – 528 с.
11. Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – М. : БЕК, 1993. – 224 с.
12. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – 4-е изд., доп. – М. : Азбуковник, 1999. – 944 с.
13. Большой энциклопедический словарь / Н.М. Ланда и др. ; под ред. А.М. Прохорова. – М. : Большая Российская энциклопедия ; СПб. : НОРИНТ, 1997. – 1456 с.
14. Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики / А.Б. Бабаев и др. ; под ред. В.А. Белова. – М. : Юрайт-Издат, 2007. – 993 с.
15. Черданцев А.Ф. Толкование права и договора / А.Ф. Черданцев. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 381 с.
16. Большой толковый словарь русского языка / Л.И. Балахонova и др. ; под ред. С.А. Кузнецов. – СПб. : Норинт, 1998. – 1536 с.
17. Нормы советского права: проблемы теории / под ред. М.И. Байтина, В.К. Бабаева. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1987. – 224 с.

Стаття надійшла до редакції 01.03.2013.

Маньковський І.О. Норми права як засіб правового регулювання

У статті подано аналіз поняття й місця правової норми в механізмі правового регулювання. Норму права розглянуто як юридико-логічну модель поведінки. Досліджено вплив норми права на суб'єктів системи права.

Ключові слова: норма права, правове регулювання, система права.

Man'kovskyy I.A. The rule of law as a means of legal regulation

Scientists-theoretic give different definitions of the concept of "rule of law", which differ from each other to some extent both in text, and on the semantic content.

The following approaches to the understanding of the rule of law, established in the framework of science "theory of law" can be defined. According to the first approach, the rule of law is an obligatory rule of behavior, according to the second -it is a rule of behavior that regulates social relations, according to the third approach to the understanding of the rule of law, proposed by V.S. Nersesianec, the rule of law is the rule of regulating social relations, according to the O.S. Ioffe and M.D. Shargorodskii statement the understanding of the rule of law is the general rule of human behavior that regulates the social relations in which they participate.

The direct development of legal rules binding them in legal acts, communication to the public, and even setting up legal liability for violation of the rules developed by the state to participate in social relations is not the actual obstacle to commit acts negatively assessed by the state, is not a guarantee of good behavior from the public relationship. Individuals invariably commit acts referred as offenses guided by different motives, knowing full well the danger of public prosecution.

Based on the fact that the development and giving legal force legal standards, including providing for the application of the subjects of law enforcement measures of the state, doesn't give any guarantee of behavior that is permitted in accordance with the content of legal norms, the latter should not be seen as a public-power requirements, mandatory for execution, and as established by the State and communicated to the persons on the territory of the state, behavior positively or negatively evaluated by authorized government agencies.

Thus, the rule of law is a model developed by the State of permitted or prohibited behavior, which by attaching a normative legal act of state authority notifies located on the territory of the subordinate individuals about the possible positive or negative consequences of behavior under varying legal norm.

Key words: rule of law, regulation, legal system.

ВЛАСТИВОСТІ ТА ЗНАЧЕННЯ СУБ'ЄКТІВ СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ

У статті розглянуто питання впливу суб'єктивного чинника на правову систему суспільства. Висвітлено роль соціальної структури соціально-правової системи, значення соціально-правового статусу суб'єктів, статусно-рольової структури правової системи. Визначено регуляторну роль у соціальному механізмі правової системи її суб'єктивної складової.

Ключові слова: суб'єкти соціально-правових відносин, соціальні механізми правової системи, соціально-правовий статус, соціально-правова роль, соціально-правові відносини, соціально-правова система, соціально-правова держава.

У регулюванні правової системи важливе значення мають діяльність та якості суб'єктів соціально-правових відносин. Наявність у соціальному механізмі правової системи соціальних суб'єктів: особистостей, громадян, соціальних груп, об'єднань громадян, держави – зумовлює те, що кожен із них здобуває певне (бажане) місце (становище) у системі соціально-правових відносин, тобто відповідний правовий статус. Як зазначає М. Мотузов, різноманітність зв'язків права й особистості найбільш широко можна охарактеризувати через поняття правового статусу, у якому "відображено всі основні аспекти юридичного буття індивіда: його інтереси, потреби, відносини з державою, соціальні запити та їх задоволення" [1, с. 145].

Включення соціальних суб'єктів до правової системи є предметом наукової дискусії. Адже деякі вчені не зосереджують уваги на соціальних суб'єктах у правовій системі, включаючи до її складу систему права, правову політику, правову ідеологію, юридичну практику, норми, принципи міжнародного права, норми міжнародних договорів, інші соціальні норми (мораль, традиційні норми, норми громадянських об'єднань, санкціонованих державою, а також правові прецеденти) [2, с. 10]. На наш погляд, такий підхід обмежує розуміння правової системи. Актуальність включення суб'єктивних чинників до вивчення правової системи зумовлена також активізацією вживання концепту "соціально-правова держава" для характеристики сучасного суспільства.

Мета статті – здійснити теоретичний аналіз структури, властивостей та значення суб'єктів соціально-правових відносин у правовій системі.

Соціально-правову тематику широко висвітлено в працях класиків правознавства. Обґрунтування правових засад суспільного життя, інституціоналізації правових відно-

син та їх ролі в суспільному житті здійснено А. Арно, Є. Ерліхом, Ж. Карбоньє, Р. Паундом; російськими та українськими правознавцями: З. Гафуровим, Ж. Гурвічем, Л. Петражицьким, М. Тимашевим та ін. Досвід вивчення сутності правової держави накопичено в наукових працях Й. Васьковича, В. Тертишника, Ю. Шемшученка та ін. Природу правової системи розглядали в своїх працях Г. Варданянц, В. Копейчиков, Л. Луць, М. Малишко, А. Малько, Н. Матузов, В. Погорілко та ін.

Головну регуляторну роль у соціальному механізмі правової системи відіграють суб'єкти соціально-правових відносин, які, маючи певні соціально-правові статуси й виконуючи відповідні їм соціально-правові ролі, забезпечують функціонування статусно-рольової структури правової системи. Як соціальних суб'єктів, які можуть суттєво впливати на стан правової системи, доцільно розглядати громадян, об'єднання громадян і державу.

У контексті соціально-правової парадигми можна визначити **громадянина** як людину, яка мешкає на території певної держави, підпорядковується її законам і нормам, має формально зафіксований соціально-правовий статус, що визначає її права й обов'язки, є суб'єктом суспільних, зокрема соціально-правових, відносин та усвідомлює свою роль у збереженні й примноженні суспільних надбань.

Таке розуміння сутності поняття "громадянин" дає можливість виокремити такі його характерні ознаки, як: належність до певної держави, а точніше, проживання на території певного населеного пункту (села, району, міста тощо) країни; визнання законів та норм (правових, моральних), що властиві або домінують у соціальній спільноті населеного пункту чи соціумі країни, і підпорядкування їм у процесі своєї життєдіяльності; наявність формально зафіксованого соціально-правового статусу, а точніше, визначення соціально-демографічних, соціально-професійних, соціально-етнічних, полі-

тичних та інших даних у документах, які засвідчують особу; наявність певних суспільних зв'язків і соціально-правових відносин у різних сферах реалізації соціально-особистісних ролей: родинній, економічній, політичній, культурній, спортивній тощо; усвідомлення значущості національних надбань (історичних, культурних, природних, моральних тощо) та участь у їх збереженні й примноженні.

Правознавці дотримуються думки, що "соціальний та правовий статуси співвідносяться як зміст і форма" [1, с. 145]. З таким положенням не можна не погодитися, оскільки соціальність є невід'ємною основою права. Г. Варданянц підкреслює, що сам феномен права у своїй ґенезі є соціальним, а відтак, "соціальність права – не даність, але особливий стан правового буття, за якого поруч з буттям права з'являється ще й буття в праві, досягнення якого – одне з головних завдань правового регулювання" [3, с. 18]. Отже, кожна людина, яка має певний соціальний статус, одночасно має й відповідний їй соціально-демографічний, територіальний, політичний, трудовий, сімейний та іншим якимось і характеристикам правовий статус, отримуючи завдяки йому певні правові межі свободи й обмежень. Тобто соціальний статус кожної людини певною мірою визначає її правовий статус, тоді як правовий визначає й розвиває її соціальний статус.

Практично всі соціальні суб'єкти правової системи здатні усвідомлювати себе дійовими акторами правової системи, сприймати, оцінювати правову реальність, формувати своє ставлення до неї й здійснювати правову поведінку в межах правових норм. Оскільки саме право передбачає наявність суб'єкт-суб'єктних (рівноправних) відносин, то між громадянами, негромадянами та державою як суб'єктами правової системи формуються й реалізуються постійні взаємодії різноманітного характеру, які, ґрунтуючись на праві, трансформуються в соціально-правові відносини.

Думку правознавців про те, що "суб'єкт права повинен визнаватися елементом правової системи тоді, коли він наділений правосвідомістю і має можливість здійснювати юридичну діяльність" [4, с. 10], можна доповнити тим, що він мусить мати певний соціально-правовий статус і виконувати відповідно до нього соціально-правову роль.

Усі суб'єкти соціально-правових відносин: особистості, громадяни, держава, соціальні групи й об'єднання громадян, – маючи певні соціально-правові статуси в суспільстві, спрямовують свою діяльність на реалізацію власних особистісних, групових, державних інтересів у межах існуючого правового та законодавчого поля, а решта тих, хто має владні функції, регулюють суспільні відносини, визначаючи місце й роль інших, контролюючи виконання ними своїх функцій.

Соціальні відносини є атрибутом усіх без винятку соціальних сфер суспільства, вони можуть мати як формалізований, тобто унормований (юридично визначений), так і неформальний характер. Унормовані (юридично визначені) соціальні відносини у правознавчій науці мають назву "право-відносини", однак, на нашу думку, вони не повною мірою відображають зміст відносин у соціально-правовій державі, які існують у її інституціонально-правовому просторі. Тому вважаємо, що доцільним є використання поняття "соціально-правові відносини", які являють собою ціннісно-унормовану та функціональну сукупність взаємозв'язків між різними соціальними суб'єктами (окремими індивідами, групами, спільнотами, установами, державами тощо) соціально-статусної структури суспільства стосовно ставлення до права й закону і є основним способом вияву, трансформації та реалізації соціальності, що формується між ними в процесі правової поведінки й правової діяльності.

Основними закономірностями соціально-правових відносин є такі: детермінантою їх виникнення можна вважати практично-перетворювальну діяльність соціальних суб'єктів; для різних соціальних суб'єктів вони можуть набувати різного соціального значення: від інституціоналізованого до неприйнятного "ворожого"; вони є базовим компонентом соціального механізму правової системи суспільства, оскільки формуються завдяки соціально-правовим взаємодіям соціальних суб'єктів і становлять основу соціальної структури правової системи; вони завдяки праву як необхідній умові будь-якого суспільства певною мірою обмежують дії та поведінку соціальних суб'єктів, долаючи дисбаланс між індивідуальними та суспільними інтересами; вони складають і підтримують статусно-рольову структуру соціального механізму правової системи, забезпечуючи її відносну сталість, стабільність і якісне відтворення.

Соціально-правові відносини існують і відтворюються виключно на основі консенсусно визначеної й унормованої системи правил, норм і цінностей, тобто на праві, в якому втілюються соціальні цінності: свобода і захист особистості, рівні можливості для всіх членів суспільства реалізовувати своє право на життя, працю, відпочинок, освіту тощо, рівність їх перед законом.

Вплив соціального механізму на правову систему держави великою мірою визначається станом її статусно-рольової структури, зокрема соціально-правовими статусами й соціально-правовими ролями суб'єктів соціально-правових відносин. Під *соціально-правовим статусом* розуміють таке співвідносне становище суб'єкта (індивіда, групи, спільноти тощо) у соціальному механізмі правової системи суспільства, яке визначається його соціальним становищем (рів-

нем освіти, посадою, престижем, авторитетом тощо), громадянством, сукупністю відповідних до нього прав, гарантій і обов'язків, а також соціально-правовою роллю в соціально-правових відносинах, що складаються в правовому просторі певної соціальної сфери його життєдіяльності відповідно до панівних правових цінностей і норм. Використання соціально-правового статусу сприяє поясненню життєвого стану людини як у соціальній, так і в правовій системах одночасно, розширенню її регуляторних можливостей у соціальному впливі на функціонування правової системи.

Статусно-рольова структура соціального механізму правової системи справляє регуляторний вплив на правову систему, оскільки соціальні суб'єкти, які мають певні соціально-правові статуси, можуть і здатні впливати або на розширення, або на звуження правових та законодавчих меж соціально-правових відносин.

Реалізація соціально-правового статусу суб'єктів соціально-правових відносин здійснюється завдяки соціально-правовим ролям. *Соціально-правову роль* пропонуємо розглядати як модель соціально-правової поведінки соціальних суб'єктів, що мають у соціальному механізмі правової системи певні соціально-правові статуси, дотримуються соціальних і правових норм, яка визначається наявними правовими очікуваннями інших громадян щодо визнання верховенства права. Тобто соціально-правова роль відображається сукупністю правових норм, приписів, що пов'язуються із соціально-правовими статусами. Так, наприклад, від працівника будь-якого підприємства очікують роль сумлінного виконавця своїх професійних обов'язків відповідно до нормативних і правових норм, які виписані у відповідних законах про працю; від учителя – освітньої діяльності, що визначається законами про освіту; від політика – політичної діяльності в межах відповідного правового поля; від судді – захисту прав людини на основі цивільного права тощо.

Соціально-правова роль держави полягає в тому, що вона має визнавати людину, її життя, недоторканність, честь і гідність як найвищу соціальну цінність, забезпечувати відповідні умови для здійснення нею прав та свобод, виконання своїх обов'язків. Держава несе відповідальність перед людиною й перед суспільством за свою діяльність і за допомогою права (перш за все, конституційного) "закріплює відповідний правовий статус особистості та громадянина, забезпечує кожній людині однакові можливості в користуванні суб'єктивними правами і виконанні обов'язків" [5, с. 45].

Основні права і свободи людини, які становлять основу її соціально-правового статусу та відповідної йому соціально-правової ролі, що забезпечують виконання нею своїх громадянських, професійних, по-

літичних, економічних, соціальних, екологічних, сімейних, культурних, особистих прав-гарантій та основних обов'язків, закріплює Конституція як Основний Закон держави.

Основним принципом регуляторного впливу соціально-правової структури соціального механізму на правову систему, зокрема її соціально-правові відносини, є *право* як "сукупність загальнообов'язкових суспільних відносин, норм поведінки", що регламентується державою в нормативно-правових актах, які виражають "міру свободи, юридичної відповідальності, соціальної справедливості, рівноправності і рівності громадян і спрямовуються на регулювання і охорону суспільних відносин і соціальних цінностей" [6, с. 298]. Тобто, незважаючи на різні соціально-статусні ролі, суб'єкти соціально-правових де-юре відносин мають однакові можливості користуватися визнаними державою нормативно-правовими умовами, мають однаковий доступ до правових інституцій і очікують такого самого ставлення до себе з боку головного суб'єкта соціально-правових відносин – держави. Наприклад, будь-яке несправедливе утиснення громадянина може бути оскаржене в суді, і кожна фізична чи юридична особа може отримати сатисфакцію в разі її незаконної образи.

Однак у реальній площині українського суспільства, тобто де-факто, рівноправного доступу громадян до захисту своїх прав, на жаль, не простежується. Заможні верстви населення, представники провладних структур користуються привілейованими умовами в судових інституціях, вони можуть впливати на судові рішення, які нерідко вирішують судові суперечки в інтересах певних громадян, нехтуючи законом або інтерпретуючи його не на користь потерпілих. Не випадково серед населення поширеним є прислів'я: "Закон – що дишло, куди повернеш – туди й вийшло". А це означає, що статусно-рольова структура соціального механізму правової системи є деформованою, оскільки не всі актори виконують соціально-правові ролі, передбачені їх соціально-правовими статусами.

Наші дослідження [7] дають підстави стверджувати, що однією з основних причин такої ситуації в Україні є низький рівень правосвідомості більшої частини населення, що виявляється або в правовому нігілізмі посадових осіб, або в правовій безпорадності громадян. У значній частини населення залишаються несформованими правові інтереси, а відтак, і неусвідомленим достатньою мірою їх соціально-правовий статус. За необхідності переважають позаправові, більш доступні способи захисту законних прав або отримання законних пільг, наприклад, такі, як високий посадовий статус родичів, приятелів, кумів в управлінській ієрархії на міському, обласному чи республіканському рівні влади.

Багато керівників і службовців владних структур, зокрема в правовій сфері, не мають тих професійних і моральних якостей, яких вимагає від них посадовий статус. В органах правової системи наявні хабарництво й корупція. Недосконалою є судова система. А це означає, що держава в особі її правоохоронних органів ще не створила сприятливих умов для реалізації громадянами своїх конституційних прав і, отже, для усвідомлення ними повною мірою свого правового статусу.

На жаль, і ціннісно-нормативні системи суб'єктів правової системи в Україні не відповідають загальноцивілізаційним цінностям, а сама система права, у тому числі Конституція, потребує вдосконалення. Соціально-правові ролі, які суб'єкти правової системи повинні виконувати відповідно до своїх правових статусів, мають деформований, вузькокорисливий характер.

Причина, напевно, полягає в тому, що в Україні порушено ціннісно-нормативну основу соціально-рольової структури соціального механізму, що не сприяє її ефективному регулятивному впливу на правову систему.

Оскільки соціально-правові відносини становлять базис соціального механізму регулювання правової системи, виникає необхідність з'ясувати їх інституційний характер і ціннісно-нормативну регуляцію.

Проблема формування ціннісно-акцентованих соціально-правових відносин і таких, що відповідають суспільним вимогам, не втрачає своєї актуальності в будь-якій державі (навіть у країнах із розвинутою демократією) та в будь-який період її розвитку. Це зумовлено тим, що серед суб'єктів соціально-правових відносин завжди існували, існують і будуть існувати такі, які всупереч соціальним або правовим нормам прагнуть реалізувати свої індивідуалістичні чи групові інтереси, незважаючи на свій соціально-правовий статус.

Наразі життєва практика свідчить, що характер соціально-правових відносин, який домінує в певному суспільстві або певній соціальній спільності, суттєво впливає на ступінь дотримання громадянами правових принципів співжиття. Суб'єкти соціально-правових відносин системно включені в певні соціальні інститути. Вочевидь, одну з провідних ролей у формуванні та функціонуванні соціально-правових відносин відіграють різні соціальні інститути.

Висновки. Таким чином, можна стверджувати наявність великого значення діяльності та властивостей соціальних суб'єктів у правовій системі. Це значення підкре-

плюється вживанням терміна "соціально-правова система". Серед чинників впливу соціальних суб'єктів на цю систему є соціально-правовий статус, ціннісно-нормативні якості суб'єктів правової системи, соціально-правові ролі окремих суб'єктів та загальною статусно-рольовою структури правової системи. Соціально-правова роль відображається сукупністю правових норм, приписів, що пов'язуються із соціально-правовими статусами. Соціальні суб'єкти справляють регуляторний вплив на функціонування соціального механізму правової системи. Значення соціальних суб'єктів у правовій системі зумовлює використання терміна "соціально-правові відносини".

Статусно-рольова структура соціального механізму правової системи в сучасній Україні є деформованою, оскільки не всі актори виконують соціально-правові ролі, передбачені їх соціально-правовими статусами. Однією з основних причин такої ситуації в Україні є низький рівень правосвідомості більшої частини населення.

Список використаної літератури

1. Теория государства и права : курс лекций / [под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько]. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Юрист, 2001. – 776 с.
2. Погорілко В. Правова система – система права – система законодавства суверенної України / В. Погорілко, М. Малишко // Право України. – 1993. – № 9–10. – С. 10–13.
3. Варданянц Г.К. Социологическая теория права : монография / Г.К. Варданянц. – М. : Академический Проект, 2007. – 439 с.
4. Луць Л. Структура правової системи суспільства: загальнотеоретичні аспекти / Л. Луць // Право України. – 2002. – № 9. – С. 7–10.
5. Правознавство : підручник / [авт. кол. С.Е. Демський, В.С. Ковальський, А.М. Колодій та ін. ; за ред. В.В. Копейчикова]. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 736 с.
6. Демичева А. Право / А. Демичева // Соціологічна енциклопедія / [укл. В.Г. Гордьяненко]. – К. : Академвидав, 2008. – 456 с. – (Серія: Енциклопедія ерудита).
7. Огаренко Т.О. Социологическая рефлексия статусно-ролевой структуры общества в формировании социально-правовой системы / Т.О. Огаренко // Соціологічні дослідження : зб. наук. пр. / [гол. ред. Б.Г. Нагорний] ; Східноукр. націон. ун-т ім. В. Даля. – Луганськ : Вид-во ЛНУ ім. В. Даля, 2010. – № 9. – С. 104–114.

Стаття надійшла до редакції 21.04.2013.

Огаренко Т.А. Свойства и значение субъектов социально-правовых отношений в правовой системе

В статье рассматриваются вопросы влияния субъективного фактора на правовую систему общества. Раскрывается роль социальной структуры социально-правовой системы, значение социально-правового статуса субъектов, статусно-ролевой структуры правовой системы. Отмечается регулятивная роль в социальном механизме правовой системы ее субъективной составляющей.

Ключевые слова: субъекты социально-правовых отношений, социальные механизмы правовой системы, социально-правовой статус, социально-правовая роль, социально-правовые отношения, социально-правовая система, социально-правовое государство.

Ogarenko T. Features and meanings of the subjects of social and legal relations in the legal system

The article considers the matters of the subjective factor influence on the legal system of the The presence of importance and characteristics of social subjects in the legal system is stipulated. This value is emphasized by the use of the term "socio-legal system". Among the factors affecting social subjects in this system are the following: a socio-legal status, value-normative features of the subjects of legal, social and legal role of individual factors and the general structure of the status and role of the legal system. Socio-legal role is shown as a set of legal rules, regulations, linked to the social and legal status. Social subjects have a regulatory effect on the functioning of the social mechanism of the legal system. The value of social subjects in the legal system requires to use the term "social and legal relations".

Status and role structure of the social mechanism of the legal system in modern Ukraine is deformed because not all factors fulfill social and legal role provided by their social and legal status. One of the main reasons for this situation in Ukraine is the low level of legal awareness of most of the population

Now life experience shows that the nature of social and legal relations, which dominates in a given society or a particular social community, influences the degree of compliance with the legal principles of the citizens of the community. Subjects of the social and legal relations are systematically included in certain social institutions. Obviously, one of the leading roles in the formation and functioning of social and legal relations is given to a variety of social institutions.

Key words: subjects of social and legal relations, social mechanisms of legal system, relative and legal status, social and legal role, social and legal relations, social and legal system, social and legal state.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 301.085:340.111.5:354.42

К.І. Беляковдоктор юридичних наук, старший науковий співробітник
Науково-дослідний інститут інформатики і права НАПрН України

ВСТУП ДО ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВОЇ КОНФЛІКТОЛОГІЇ

У статті надано аналіз юридичного конфлікту в інформаційній сфері, його сутність, етапи та наслідки. Запропоновано новий напрям досліджень у соціальній та правовій конфліктології – інформаційно-правова конфліктологія.

Ключові слова: інформаційна сфера, соціальний конфлікт, конфліктологія, інформаційні правопорушення.

Конфлікт – ситуація, у якій кожна зі сторін намагається зайняти позицію, несумісну з інтересами іншої сторони.

Формуючи психологію сучасного світосприйняття, демократичне суспільство, процеси глобалізації та інформатизації створюють умови для проблемного пошуку й динаміки прогресивної життєтворчості, ХХІ ст. вимагає від особистості глибоких фахових знань, інноваційного хисту, навичок використання в соціальній практиці та процесі комунікації інформаційних технологій.

У процесі взаємодії кожна людина, по суті, протягом життя так чи інакше самовизначається й самостверджується. Саме так за допомогою конфлікту завжди розвивалося суспільство, такими залишаються наші реалії й під час формування нової цивілізації – інформаційного суспільства, у якому складаються проблемні ситуації, трапляються конфліктні, позитивні й негативні вчинки.

У повсякденному спілкуванні словосполучення “конфлікт” застосовують щодо широкого кола явищ – від збройних сутичок і протистояння різних соціальних груп до службових чи сімейних суперечок, проблем кожної особистості. Проте конфліктувати можуть не тільки соціальні групи та окремі особистості, а й групи тварин і особини у тваринному світі, технічні системи. Тому, ведучи мову про конфлікт між людьми чи громадськими групами, ми маємо на увазі саме “соціальний конфлікт” як “різновид взаємодії між індивідами, групами індивідів або соціальними інституціями. Специфіка цього виду взаємодії передбачає зіткнення суб’єктів, зумовлене їхнім прагненням до реалізації своїх цілей та інтересів” [1, с. 20].

Соціальний конфлікт багато й у різноманітних ракурсах досліджували соціологи. Так, відповідно до одного з найбільш впливових напрямів у загальній соціології – теорії конфліктів – зіткнення групових та індивідуальних інтересів, соціальні конфлікти становлять підґрунтя суспільного життя, розвитку соціальних відносин. Російський конфліктолог А.В. Дмитрієв визначає соціальний конфлікт як “різновид протистояння, при якому сторони прагнуть захопити територію або ресурси, загрожують опозиційним індивідам чи групам, їх власності або культурі таким чином, що боротьба набуває форми атаки або оборони” [2, с. 54].

Конфлікти є предметом вивчення науки конфліктології – вчення про конфлікт, його ґенезу, перебіг, наслідки тощо. М.І. Пірен визначає конфліктологію як “науку в багатьох вимірах: вона охоплює людину, її місце в природі, людському суспільстві й специфіку психологічних оцінок і внутрішньо-особистих вимірів. Конфліктологія – міждисциплінарна галузь знань. У ній є поняття та категорії багатьох наук, які певною мірою пов’язані з проблемами життя й розвитку” [3]. Інші автори вважають конфліктологію наукою про зіткнення, проблемне функціонування особи, людського суспільства, природи та взаємодії людини й природи.

Наука конфліктологія має інтегративний характер, із часом збагачується життєвим досвідом і досягненнями всіх галузей науки, розвивається завдяки активності думки, розмаїтості вчинків, мудрістю адекватно сприймати проблеми й розв’язувати їх. Тому очевидно, що сьогодні поняття конфлікту не належить якійсь одній певній галузі знань (науки) чи практики. Це соціальний феномен, що проникає в усі сфери людсь-

кого соціуму, тому його й стали вивчати фахівці різних галузей науки.

Конфлікти є в усіх галузях суспільного життя, у тому числі в галузі права. Розуміння правовичності, що виражає сутність права, є ні чим іншим як певне прагнення, вимога до оточення здійснювати або, навпаки, не здійснювати певні дії. На відміну від моралі, яка ґрунтується на самозобов'язанні, право впливає на волю інших суб'єктів, психічно примушуючи їх до певної поведінки. У таких випадках ми маємо справу з правовим або юридичним, конфліктом – протиправною ситуацією. Юридичний конфлікт як різновид соціального конфлікту має низку специфічних характеристик та особливостей, які досліджує юридична (правова) конфліктологія – галузь соціології права й водночас соціальної конфліктології, предметом якої є юридичний конфлікт, а також правові норми й акти, що визначають правовий статус індивідів, соціальних спільностей, груп, інституцій і організацій у контексті конфліктної ситуації.

Розглядаючи юридичний (правовий) конфлікт як специфічну форму соціальної комунікації (взаємодії), автори виходять із того, що, зрештою, конфлікти зумовлюються свідомістю людей [4, с. 35]. При цьому серед причин, що викликають конфлікти, вказуються розбіжності між індивідуальними і суспільними цінностями, між очікуваннями, практичними намірами й вчинками осіб, не усвідомлення людьми своїх дій у стосунках одне з одним, усілякі непорозуміння, логічні помилки й, узагалі, семантичні труднощі, які виникають у процесі комунікації, неточність і “неякісність” інформації тощо [5, с. 83–84]. Останнє добре передає інформаційну сутність юридичного конфлікту.

На сучасному етапі розвитку теорії держави і права, з появою інформаційного права та його формуванням і затвердженням як галузі права видається за можливе вести мову про інформаційні (точніше, інформаційно-правові) конфлікти як специфічну форму соціальної взаємодії (комунікації).

З огляду на це метою запропонованої статті є вивчення сутності, джерел, структури та етапів проходження соціально-правових конфліктів в інформаційній сфері, які часом приводять до правопорушень та відповідної юридичної відповідальності за їх скоєння.

Джерела інформаційного конфлікту необхідно шукати також у соціальних конфліктах, тому що він є ні чим іншим, як формою соціального конфлікту.

До основних причин, що викликають конфлікти в інформаційній сфері, доцільно віднести прагнення до отримання певної свободи в інформаційному (“віртуальному”) просторі без урахування розбіжностей між індивідуальною та суспільною мораллю,

життєвими цінностями, між очікуваннями, практичними намірами й вчинками осіб, нерозуміння людьми своїх вчинків одне щодо одного, всілякі непорозуміння, логічні помилки тощо.

Інформаційний-правовий конфлікт, як і інші юридичні конфлікти, можна поділити на кілька типів. Наприклад, В. Касьянов і В. Нечипуренко пропонують таку класифікацію:

- за галузями права (адміністративні, цивільні, трудові, сімейні, фінансові, кримінальні, кримінально-процесуальні, виправно-трудова та міжнаціональні);
- за характером відповідних правових норм (забороняючі, зобов'язувальні та уповноважувальні);
- внутрішні конфлікти (конфлікти, що виникають у ході діяльності системи правозастосовних і правоохоронних органів, пов'язані з роботою прокуратури, суду, міліції, органів безпеки);
- нормативно-правові конфлікти [1, с. 48].

Завдяки своєму міждисциплінарному, комплексному характеру, інформаційні конфлікти, як правило, пов'язані з різними галузями законодавства – адміністративним, цивільним, трудовим, сімейним, фінансовим, кримінальним, кримінально-процесуальним чи виправно-трудова правом.

За правовими нормами завдяки своїй комплексній природі інформаційні конфлікти можуть мати як заборонювальний, так і зобов'язувальний чи уповноважувальний характер. Так, порушення заборонної норми призведе до інформаційного конфлікту держави в особі органів владних повноважень із фізичною або юридичною особою, яка скоїла правопорушення, та навпаки. При порушенні зобов'язувальних норм можливий інформаційний конфлікт між державою (в особі її представника) і зобов'язаною особою, причому як зобов'язана особа має виконувати норму, так і представник влади повинен вимагати від цієї особи її виконання, а якщо ні, тоді він сам вступає в конфлікт із державою. Порушення уповноважувальної норми призводить до конфлікту між уповноваженим суб'єктом органу державної влади та приватною особою, інформаційні права якої можуть бути порушені діями першої. Наприклад, такі інформаційно-правові конфлікти виникають через зловживання посадовими особами своїми службовими повноваженнями та можливостями, наприклад, щодо обігу публічної або приватної інформації.

Відповідно до територіальних ознак, форма конфліктів, що розглядається, теж може мати як внутрішній (внутрішньодержавний), так й міжнаціональний (міжнародний) характер, пов'язаний з нормами міжнародного інформаційного права.

Інформаційні конфлікти також можуть виникати в ході діяльності системи правозастосовних і правоохоронних органів, ро-

боти прокуратури, суду, міліції, органів державної безпеки. Як відомо, діяльність правоохоронних органів не застрахована від помилок, некомпетентності, відсутності спеціальних знань і навичок, перевищення службових повноважень. Можуть виникнути і, вочевидь, виникають інформаційно-правові конфлікти не тільки між особою (фізичною чи юридичною) та зазначеними "силовими" структурами, а й окремими правоохоронними і правозастосовними органами, наприклад, між органами адвокатури та слідства.

Варто особливо виділити інформаційні нормативно-правові конфлікти (текстуальні або змістовні), що виникають через суперечливість норм права та становлять окремий різновид інформаційних конфліктів – конфліктні ситуації, у яких безпосередні учасники на загал відсутні, а сам конфлікт відбувається на рівні нормативних визначень, викликаних недосконалістю текстів законодавчих актів щодо регулювання інформаційних відносин та юридичної техніки їх застосування. Якщо соціальна значущість текстуальної офіційної норми права нижча, то вона або не одержує правового значення, або з часом перестає функціонувати й застосовуватися та втрачає правовий характер. Вирішення текстуальних інформаційних конфліктів у законодавстві можливе як за допомогою правових процедур, так і через соціальний вибір між двома конкуруючими текстами, що стає справою часу.

Тут можна виокремити суперечності між двома або кількома нормативними актами, нормами права та правозастосовною практикою, декількома правозастосовними актами, розбіжності в розумінні правових норм, що особливо притаманне нормам інформаційного права при його формуванні та становленні як галузі права. Відомо, що деякі правові акти можна тлумачити неоднозначно, що спричиняє суперечності у правозастосовній діяльності різних гілок влади та призводить до правових колізій.

Конфліктні ситуації, що виникають в інформаційній сфері, зумовлені, насамперед, різним сприйняттям людськими ситуації, що склалася, інтерпретацією намірів і поведінки, прийняттям відповідних рішень, а часом "віртуальним" характером правовідносин, що виникають. По-перше, виникненню конфліктної ситуації у сфері інформаційних відносин передують настання загрози при досягненні поставленої мети хоча одному з учасників взаємодії; по-друге, будь-якому конфліктові передують спірна ситуація (втім, не кожна спірна ситуація веде до конфлікту).

Конфлікт в інформаційній сфері теж визначається об'єктивними обставинами і може бути створений навмисно однією зі сторін для досягнення певної мети у майбутньому (можливо, з метою скоєння інформаційного правопорушення).

З метою ефективного й оперативного розв'язання інформаційних конфліктів, а також запобігання їм необхідно визначити просторово-тимчасові межі. У загальній конфліктології виділяють три аспекти визначення меж конфлікту, а саме: просторовий, тимчасовий, суб'єктний [6, с. 50]. Аналогічно можна визначити межі інформаційного конфлікту, котрий, як уже було вказано вище, виступає лише формою (різновидом) соціальних конфліктів.

Просторова межа інформаційного конфлікту визначає територію, на якій відбувається конфлікт, що має значення для вибору адекватної форми впливу з метою врегулювання внутрішньогрупового, внутрішньодержавного або міжнародного конфлікту.

Тимчасова межа інформаційного конфлікту визначає його тривалість у часі (початок, розвиток, загасання та закінчення), що має значення для кваліфікації дій учасників конфлікту та вирішення питання про юридичну відповідальність.

Спірна ситуація у сфері інформаційних відносин розвивається за такими стадіями:

- початок інформаційного конфлікту, що зумовлюється об'єктивними причинами та суб'єктивними ознаками поводження одного із суб'єктів, спрямованими проти іншого. Тому для визнання інформаційного конфлікту таким, що розпочався, потрібні дві умови:

1) один суб'єкт свідомо й активно діє з метою завдання збитку іншому суб'єктові конфлікту, при цьому форма його дії може мати як інформаційний, так і правовий характер;

2) інший суб'єкт (опонент) усвідомлює, що зазначена дія спрямована проти його інтересів, і вживає відповідних дій проти першого – саме із цього моменту можна вважати, що конфлікт почався.

Таким чином, якщо діє лише один учасник або учасниками здійснюються лише уявні дії, конфлікт відсутній;

- розвиток конфлікту (інформаційний інцидент) – сприйняття ситуації в інформаційних відносинах як конфліктної хоча б одним із суб'єктів, унаслідок чого він активізує свої дії та заціпає інтереси іншого. Розвиток інформаційного конфлікту може відбуватися з поступовим розширенням складу його учасників, іноді його предмета;
- загасання конфлікту – відсутність сприйняття спірної ситуації як конфліктної, подальші стадії розвитку конфлікту не настають;
- закінчення конфлікту являє собою припинення дій усіх протидіючих сторін, незалежно від причин, якими був породжений конфлікт.

Деякі автори виділяють інші стадії юридичних конфліктів: виникнення, загострення, загасання (поновлення, загострення, пошук згоди), припинення. Інформаційні

конфлікти можуть розвиватися за аналогічною схемою, при цьому процес їх вирішення трохи затягується у випадку застосування неправильних методів.

Певним плацдармом і яскравим прикладом виникнення та розростання конфліктів можуть слугувати так звані чати або соціальні мережі в Інтернеті які найчастіше мають віртуальний характер.

Суб'єктна межа конфлікту слугує для визначення кількості та соціального або правового статусу учасників конфлікту на момент його початку. Розширення цієї межі вказує на ускладнення структури конфлікту та необхідність пошуку інших способів його вирішення.

Саме на зазначених етапах та їх межах, як правило, виникають проблеми правового регулювання завдяки їх можливої невизначеності, що є характерною особливістю конфліктів в інформаційній сфері. Очевидно, що вирішення цього комплексу проблем можливе лише за умови розробки специфічних механізмів і методів правового регулювання, основу яких має становити запропонований нами раніше технологічно-правовий метод як "застосування сертифікованого легально, в межах чинного законодавства, спеціалізованого програмно-технологічного продукту (інформаційної технології), здатного забезпечити виконання соціальних норм і правових приписів у сфері регулювання правових відносин, що виникають під час здійснення інформаційної діяльності, шляхом спеціально-технологічного впливу на можливі неправомірні дії суб'єктів" [7], який є специфічним методом саме інформаційного права.

Повертаючись до причин інформаційних конфліктів, можна зазначити, що деякі з них породжуються особливими, специфічними мотивами, однак є й загальні, характерні для всіх різновидів, які, очевидно, можна згрупувати й подати в такому вигляді:

- ціннісна (морально-етична) – група причин, зумовлених особистісними системами переконань, принципів поведінки, цілей, бажань і т. ін.;
- структурна (управлінська) – група причин, до якої належать взаємозалежність діяльності, неправильний розподіл відповідальності, неопрацьованість структур і норм (правил) управління, недостатня узгодженість прав і функцій;
- комунікативна – група причин, що включає поведінку суб'єктів, яка не відповідає очікуванням оточуючих;
- суб'єктивна – група причин зумовлена обмеженістю кола осіб, які мають законні права доступу до інформаційних ресурсів.

На наш погляд, однією з основних передумов конфліктів в інформаційній сфері є також недосконалість законодавчої бази та відсутність налагодженого правового механізму реалізації інформаційно-правових норм. Як наслідок, зазначені причини зумовлюють так звані "інформаційні правопорушення" –

крайню форму конфліктної ситуації, що мають місце у сегментах інформаційної діяльності та правовідносинах, які при цьому створюються, і полягають у певних діях.

Спробуємо відстежити причини виникнення конфліктних ситуацій в процесі обігу інформації, котрий, як це усталено, поділяється на певні стадії (етапи), а саме її створення, поширення (розповсюдження), споживання та знищення.

Так, у процесі створення інформаційних ресурсів конфлікти виникають завдяки володінню інформаційними ресурсами, об'єктом (носієм) інформації, а саме, в момент виникнення права власності на інформаційний продукт, під час визначення кола суб'єктів такої власності (приватноправовий аспект) чи під час забезпечення правового захисту конфіденційної інформації, права на таємницю, а також забезпечення реалізації конституційного права на інформацію інших осіб (публічно-правовий аспект).

До конфліктів у сфері створення інформаційних ресурсів доцільно віднести й ситуації, які ми вище позначили як "інформаційні нормативно-правові" чи "текстуальні конфлікти" (юридичні помилки, колізії правових норм), породжені в процесі нормотворення недосконалістю текстів законодавчих актів щодо регулювання інформаційних відносин (інформаційного законодавства) та юридичної техніки їх застосування.

На стадії поширення (розповсюдження) інформації мають місце певні інформаційні бар'єри, як технологічні, так і психологічні, внаслідок яких виникають інформаційно-правові конфлікти.

Серед технологічних перешкод поширення інформації можуть бути штучні бар'єри (наприклад, поширення сигналів у недозволеній смузі частот).

Як специфічну можна розглядати окрему групу психологічних бар'єрів, долаючи які необхідно враховувати той факт, що "центр ваги" процесів комунікації в суспільстві припадає на вибірковість сприйняття повідомлень. Інформація являє собою послідовність окремих елементів, які надходять до індивіда з навколишнього світу. Однією з основних характеристик людини як одержувача інформації є наявність максимуму інформації або оригінальності повідомлення, які вона здатна сприйняти за одиницю часу. Якщо це повідомлення перевищує цю норму, людина змушена відмовитися від сприйняття загальної форми й вдатися до виділення та запам'ятовування окремих дрібниць [8, с. 22].

Конфлікти при споживанні інформаційних ресурсів як заключної ланки інформаційного процесу виникають тому, що за відсутності потреби в певних інформаційних ресурсах виникає можливість їх подальшого використання, що, у свою чергу, породжує певні проблеми правових можливостей.

Відомо, що споживання інформації зумовлене:

- потребою в інформації – усвідомленні індивідом необхідності одержання та використання в практичній діяльності відомостей про події, факти, процеси;
- інтересом до інформації. Бажання знати може бути мотивоване як нагальними потребами, так і простою життєвою цікавістю. Саме завдяки останній і розвивається сучасний напрям Public relations. Інтерес частіше за все обумовлений потребою в інформації та являє собою певний вибір даним суб'єктом інформаційної діяльності з величезного масиву соціально-політичної інформації, що функціонує в цьому суспільстві;
- необхідністю пошуку інформації, зумовленої можливостями суб'єкта та правовими особливостями становища інформаційних ресурсів (наприклад, режимом доступу до них). Саме тут і розвиваються найбільш складні інформаційні конфлікти, які найчастіше набувають кримінально-правового забарвлення;
- сприйняттям інформації, необхідністю оцінювання її достовірності, логічного й професійного аналізу, використанням з метою формальних і логічних висновків, прийняття рішення. Цей процес є абсолютно суб'єктивним, і на нього впливає соціально-культурний рівень індивідуума, який відображає певну систему його культурних цінностей.

Висновки. Таким чином, сутність інформаційно-правового конфлікту полягає в тому, що це найбільш гострий спосіб розв'язання суперечностей для досягнення інтересів та цілей, що виникають в інформаційній сфері та в процесі соціальної комунікації суб'єктів інформаційних відносин, їх прав та обов'язків, у процесі обігу чи захисту інформаційних ресурсів, зазвичай супроводжується використанням інформаційних технологій та виходить за межі моралі, соціальних правил і правових норм, створюючи протиправну ситуацію – інформаційне правопорушення.

Уявляється можливим відкоригувати надане нами раніше [9] визначення поняття "інформаційне правопорушення" з позицій інформаційно-правової конфліктології як конфліктну ситуацію, що склалася в результаті протиправних суспільно небезпечних дій (дій або бездіяльності) суб'єкта інформаційної сфери, пов'язаних із негативними наслідками впливу інформації, використання інформаційних технологій, порушенням інформаційних прав і свобод лю-

дини, які тягнуть за собою юридичну відповідальність, передбачену чинним законодавством та нормами міжнародного права.

На наш погляд, феномен інформаційного конфлікту як протиправної ситуації та крайня форма правопорушення у сфері інформаційних відносин може вивчатися в межах інформаційно-правової конфліктології – соціальної галузі та напряму юридичної (правової) конфліктології, предметом вивчення якої є конфлікти, що виникають в інформаційній сфері, а також правові норми й акти, які визначають права, обов'язки, межі поведінки суб'єктів інформаційної діяльності та відповідних правовідносин у контексті виникнення конфліктної ситуації.

Список використаної літератури

1. Касьянов В.В. Социология права : учеб. пособ. / В.В. Касьянов, В.Н. Нечипуренко. – Ростов н/Д : Феникс, 2001. – 480 с. – (Серия "Учебники "Феникса").
2. Дмитриев А.В. Конфликтология : учеб. пособ. / А.В. Дмитриев. – М. : Гардарики, 2000. – 320 с.
3. Словник-довідник термінів з конфліктології / [за ред. проф. М.І. Пірен, проф. І.В. Ложкіна]. – Чернівці ; Київ, 1995. – 346 с.
4. Лобанов А.П. Функции уголовного преследования и защиты в российском судопроизводстве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А.П. Лобанов. – М., 1996. – 21 с.
5. Боер В. М. Информационное право : учеб. пособ. / В. М. Боер, О. Г. Павельева. – СПб., 2006. – Ч. 1 : ГУАП. – 116 с.
6. Громова О.Н. Конфликтология : курс лекций / О.Н. Громова. – М. : ЭКМОС, 2000. – 320 с.
7. Беляков К.И. Правове регулювання "віртуального простору" / К.И. Беляков // Наука і правоохорона. – К. : ДНДІ МВС України, 2011. – № 2 (12). – С. 102–109.
8. Гаврилов О.А. Информатизация правовой системы России. Теоретические и практические проблемы / О.А. Гаврилов. – М. : Юридическая книга : ЧеРо, 1998. – 144 с.
9. Беляков К.И. Понятие "киберпреступление" в контексте формирования языка информационно-правовых исследований / К.И. Беляков // Информационные технологии и безопасность. Проблемы научного и правового обеспечения киберпреступности в современном мире (ИТБ-2011) : сб. науч. тр. : мат-лы межд. науч. конф. (Київ, 26 мая 2011 г.). – К. : ИПЕРИ НАН Украины, 2011. – С. 93–100.

Стаття надійшла до редакції 21.04.2013

Беляков К.И. Вступление в информационно-правовую конфликтологию

В статье проведен анализ юридического конфликта в информационной сфере, его сущность, этапы и последствия. Предложено новое направление исследований в социальной и правовой науках – информационно-правовая конфликтология.

Ключевые слова: информационная сфера, социальный конфликт, конфликтология, информационные правонарушения.

Belyakov K. I. Introduction to the informational legal conflictology

The article analyses legal conflict in informational sphere. By its nature, this conflict is the sharpest method of resolution of the contradictions that arise in the informational sphere in the process of goals achievement, social communication between subjects of informational relations, realization of their rights and responsibilities in the process of informational resources circulation or protection. The conflict is accompanied by the abuse of informational technologies and is out of regulation by moral or social rules as well as legal norms that creates illegal situation – informational offence.

The new direction of researches is offered in social and legal sciences – informational legal conflictology.

The concept of informational offence is introduced from the position of informational legal conflictology as a conflict situation that arose from illegal socially dangerous actions of the informational sphere subject, closely connected with negative results of information influence, informational technologies usage, violation of person's informational rights and freedoms, that lead to legal responsibilities, provided by current legislation and international Law.

Key words: informative sphere, social conflict, conflictology, informative offence.

УДК 347.73

А.Г. Васильєва

Національний університет "Юридична академія України імені Ярослава Мудрого"

**ПОДАТКОВИЙ ОBOB'ЯЗОК ЯК МІРА НАЛЕЖНОЇ,
СОЦІАЛЬНО НЕОБХІДНОЇ Й МОЖЛИВОЇ
ПОВЕДІНКИ ПЛАТНИКА ПОДАТКІВ**

Статтю присвячено дослідженню однієї з найбільш значущих системотвірних категорій податкового права – "податковий обов'язок". Зроблено акцент на трьох ознаках податкового обов'язку, як міри належної, соціально необхідної та можливої поведінки платника податків. Розкрито зміст і значення кожної із цих ознак.

Ключові слова: податковий обов'язок, платник, податок, належність, соціальна необхідність, можливість.

На різних етапах історичного розвитку суспільства й держави обов'язку зі сплати податків надавали різного змістовного навантаження та забарвлення. Проте завжди незмінною залишалася актуальність з'ясування місця цього обов'язку в правовому статусі особи. Так, у давні часи звільнення від обов'язку зі сплати податків розглядали як обмеження прав. У Стародавній Греції та Римі нижчий клас був звільнений від податків, і тому його представники не були повноправними громадянами. За Законами Солона, так звані тети були звільнені від податків і за це не мали права займати державні посади. У Римі, за Законами Сервія Тулія, шостий клас теж не сплачував податки, а тому мав мізерний вплив у центуриських зборах [11, с. 168].

У світовій практиці виконання обов'язку зі сплати податків іноді було підставою (умовою) для реалізації політичних прав. Згідно з абз. 2 ст. 4 Основного Закону Австрії "Про загальні права громадян королівств і земель, представлених в імперській Раді" від 21 грудня 1867 р. усім громадянам, які проживають у громаді та платять податки зі свого майна, з підприємницької діяльності чи доходів, належить активне й пасивне виборче право в громадське представництво на таких самих умовах, як і громадянам, які належать до цієї громади [9, с. 93].

Сучасному етапу розвитку держави властиве законодавче закріплення всезагального податкового обов'язку на конституційному рівні. У розділі II "Права, свободи та обов'язки людини і громадянина" Конституції України встановлено обов'язок кожного сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом, а також обов'язок щорічно подавати до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан і доходи за минулий рік [10, ст. 67]. Зауважимо, що Основний Закон детально визначає права та

обов'язки людини порівняно з першою Конституцією України – Конституцією П. Орлика, у якій із труднощами можна було відшукати лише один обов'язок – сплати податків і тільки одне право – участі у виборах до Думи (територіального органу місцевої влади) [18, с. 45].

У доктрині податкового права науковці неодноразово зверталися до проблем податкового обов'язку, його змісту та системи, місця в правовому статусі платника податків. Зокрема, слід відзначити таких авторів, як А.В. Бризгалін, Д.В. Винницький, В.І. Гурєєв, П.М. Дуравкін, О.В. Дьомін, М.Н. Злобін, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Онищук, С.Г. Пепеляєв, Г.В. Петрова, Н.Ю. Пришва, А.О. Храбров, О.І. Худяков, А.Т. Шаукєнов, Д.М. Щокін, О.Є. Якушкіна та ін. У межах цієї статті ми не будемо звертатись до детального дослідження змісту, сутності та структури податкового обов'язку.

Метою статті є визначення та дослідження основних, найбільш значущих ознак податкового обов'язку як міри належної, соціально необхідної та можливої поведінки платника податків.

Власне сама дефініція платника податків надає загальне бачення про особливості його правового статусу як особи, на яку покладено обов'язок сплачувати податки та (або) збори [14, ст. 19; 16, ст. 15]. Невід'ємною ознакою податку є його обов'язковість. Саме на цій ознаці податку акцентує увагу С.Д. Ципкін. "Податок завжди є платіж обов'язків, він вноситься до бюджету за заздалегідь установленими ставками і в чітко визначені строки... Правовий обов'язок наділяє податок усіма якостями обов'язкового платежу (регулярність, рівномірність ті стійкість надходження, можливість примусового виконання тощо)" [21, с. 50].

Дослідження категорії "обов'язок" як представниками загальної теорії права, так і окремих галузевих правових наук відображають строкатість поглядів на те, що становить юридичний обов'язок. Останній визначається, зокрема, як необхідна зумо-

вленість; як вимога державної влади, забезпечена механізмом реалізації, головним компонентом якого є примус; як імперативність і однозначність за змістом; як кореляція правам інших суб'єктів права; як належна поведінка; як конкретні форми вираження відповідальності; як заборона на певні види поведінки; як потенційна чи здійснена дія в результаті неправомірної або правомірної поведінки [6, с. 9].

За словами Ю.К. Толстого, юридичний обов'язок, утворюючи разом із суб'єктивним правом юридичний зміст правовідносин, становить приписану зобов'язаній особі міру необхідної поведінки, якої особа повинна дотримуватись відповідно до вимог уповноваженої з метою задоволення її інтересів [20, с. 46]. "Необхідність", на думку С.С. Алексєєва, стосовно юридичного обов'язку розуміється у сенсі повинності/належності, заснованій на положеннях правових норм [3, с. 126]. С.М. Братусь визначав обов'язок як міру поведінки, що означає "належність, необхідність цієї поведінки з боку зобов'язаної особи" [4].

Характерним є те, що терміни "належний" та "необхідний" при визначенні юридичних обов'язків загалом і податкового обов'язку зокрема, практично ототожнюються, вживаються як синоніми та підмінюють один одного. Юридичний обов'язок розглядається: як встановлена законодавством та забезпечена державою міра необхідної поведінки зобов'язаного суб'єкта [1, с. 10]; як необхідність поведінки з погляду вимог, що містяться в нормах права [7, с. 60]; як вимога необхідної, потрібної, належної, корисної з позиції держави, влади, закону поведінки суб'єкта [13, с. 33]. За таких обставин нівелюється будь-яке змістовне навантаження термінології, що вживається, відбувається підміна понять. На нашу думку, дуже важливо розмежовувати належність та необхідність, розуміючи під останньою соціальну необхідність.

Спробу виділити ознаки податкового обов'язку робить П.М. Дуравкін, до яких зараховує те, що [5, с. 44, 45]:

- 1) він є безумовним та безвідмовним;
- 2) він є мірою закріпленої в нормах податкового права належної поведінки зобов'язаних осіб податкових правовідносин;
- 3) він є конституційним обов'язком і базується на конституційній нормі-принципі;
- 4) стрижнем, центром податкового обов'язку є обов'язок сплатити певну суму грошових коштів до відповідного бюджету;
- 5) він є складним (вміщує в собі сукупність обов'язків, що покладаються на зобов'язаних осіб для забезпечення належної сплати податків і зборів);
- 6) він має імперативний характер (включає право вибору зобов'язаних осіб щодо його прийняття або неприйняття);
- 7) він є особливим публічно-правовим обов'язком (його встановлення й виконан-

ня безпосередньо пов'язано з матеріальним забезпеченням функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування);

8) він є суспільно необхідним (зумовлюється потребами суспільства, які забезпечуються, зокрема за рахунок податкових надходжень до відповідних бюджетів);

9) формою вираження податкового обов'язку є зобов'язувальні та заборонні норми податкового законодавства.

Безумовно, така позиція має право на існування. Однак, на нашу думку, основними ознаками податкового обов'язку як закріпленої в законі моделі поведінки платника податків, що лежать в основі інших ознак, є належність, соціальна необхідність і можливість. У цьому виявляється ознака обов'язковості податку – кожен платник, на якого законом покладено обов'язок сплачувати відповідний податок, реалізує належну, соціально необхідну та можливу модель поведінки. Ці три ознаки, по суті, вміщують у собі всі інші.

Ураховуючи, що обов'язок виражає вид і міру належної поведінки зобов'язаного суб'єкта, О.Є. Якушкіна зазначає, що податковий обов'язок є закріпленою в податково-правовій нормі вимогою до платника податків здійснити з метою фінансового забезпечення діяльності Російської Федерації, суб'єктів Російської Федерації й муніципальних утворень дії з обчислення та сплати податку, що забезпечена можливістю примусу платника податків до такої поведінки шляхом застосування заходів фінансово-правового примусу правовідновлювального і (або) штрафного характеру [22, с. 34]. У такій дефініції простежується відображення тільки двох сутнісних рис податкового обов'язку – належність та соціальна необхідність. Розглянемо більш детально кожну з пропонованих ознак податкового обов'язку.

1. Належність означає, що відповідна модель поведінки, яка вимагається, закріплена в акті податкового законодавства. Виключно законами України встановлюються система оподаткування, податки і збори [10, п. 1 ч. 2 ст. 92]. Будь-які питання щодо оподаткування регулюються Податковим кодексом України і не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів, що містять виключно положення щодо внесення змін до нього та/або положення, які встановлюють відповідальність за порушення норм податкового законодавства [16, п. 7.3 ст. 7].

Модель належної поведінки визначається через встановлення правового механізму конкретного податку або збору (об'єкт, ставка, база, порядок сплати податку – якщо визначено ці умови, платник знає, яким чином реалізувати). Відповідно до ст. 7 Податкового кодексу України під час встановлення податку обов'язково визна-

чаються такі елементи, як: платники податку; об'єкт оподаткування; база оподаткування; ставка податку; порядок обчислення податку; податковий період; строк і порядок сплати податку; строк та порядок подання звітності про обчислення і сплату податку [16, п. 7.1 ст. 7]. Визначення обов'язкових елементів правового механізму податку у відповідному розділі або статті Кодексу уособлює процес встановлення податку. Так, за податковим законодавством Російської Федерації, податок не вважається встановленим у разі, якщо не визначені платники податку та інші елементи оподаткування. Акти законодавства про податки і збори повинні бути сформульовані таким чином, щоб кожен точно знав, які податки (збори), коли та в якому порядку він повинен платити [14, ст. 17, 3].

Дії платника податків як особи, на яку покладено податковий обов'язок, повинні відповідати виду й мірі поведінки, сформульованій у податково-правовій нормі. Отже, поведінка повинна бути належною. Юридичний обов'язок, що владно приписує особі певну поведінку, відрізняється безумовністю й категоричністю. До змісту юридичного обов'язку включається владний імператив – безумовна вимога слідувати приписаній поведінці. Звідси – забезпеченість поведінки в правовідносинах мірами державно-примусового впливу (санкціями), які є необхідною властивістю, атрибутом юридичного обов'язку [2, с. 367]. Невід'ємний атрибут податкового обов'язку – можливість застосування до особи, що його порушує, заходів його примусового виконання – заходів державного фінансово-правового примусу як правовідновлювального, так і штрафного характеру (заходів юридичної відповідальності) [22, с. 25, 26, 33].

2. Соціальна необхідність. Податковий обов'язок являє собою вимогу, яка концентровано виражає соціальну необхідність певної лінії поведінки платника податків. Виконання податкового обов'язку, зокрема сплата податку, передбачає зацікавленість суспільства у своєчасному та повному забезпеченні надходжень до публічних грошових коштів. Виконання податкового обов'язку означає спрямованість на задоволення суспільного інтересу. Публічна мета справляння податків – фінансове забезпечення діяльності держави та муніципальних утворень – відображає публічний характер походження названого обов'язку. Наявність публічного елементу в правовій природі встановлення податкового обов'язку зумовлено "публічно-правовою природою держави та державної влади; ... фінансовим суверенітетом казни" [15].

Вимога, що міститься в обов'язку й становить його зміст, означає для платника податків як зобов'язаного суб'єкта необхідність діяти в інтересах держави або муніципального утворення з метою поповнення

відповідного бюджету (позабюджетного фонду) [22, с. 25]. Публічний характер податкових правовідносин тісно пов'язаний з категорією "публічний інтерес". Останній, за словами Ю.О. Тихомирова, є визнаним державою та забезпеченим правом інтересом певної соціальної спільноти, задоволення якого є умовою та гарантією її існування й розвитку [19, с. 54, 55].

Ознака соціальної необхідності тісно пов'язана з таким принципом податкового законодавства як фіскальна достатність, що полягає в встановленні податків та зборів з урахуванням необхідності досягнення збалансованості витрат бюджету з його надходженнями. Справляння податків не є самоціллю, вони справляються не просто для формування дохідних частин бюджетів, а з метою такого їх формування, яке б забезпечило виконання всіх завдань і функцій держави та територіальних громад [17, с. 23].

3. Можливість. Традиційно розкриття поняття прав і свобод здійснюється через категорію правової можливості, а юридичних обов'язків – через категорію правової необхідності [12, с. 6]. При цьому дуже рідко звертається увага на те, що обов'язковість податку повинна передбачати можливість виконання платником обов'язку щодо сплати податку. Конституція Королівства Сербів, Хорватів і Словен 1921 р. у ст. 21 встановлювала класичні обов'язки підпорядкування законам, служіння загальнодержавним інтересам, захисту вітчизни і сплати податків відповідно до своїх господарських можливостей [8, с. 46–47].

Якщо держава зацікавлена у фінансовому забезпеченні своїх функцій, задоволенні суспільного інтересу, своєчасному отриманні бюджетних коштів, недостатньо просто закріпити податковий обов'язок. Законодавець повинен виходити з того, що та модель поведінки, яка закріплена, повинна бути реально здійснюваною. Певну спробу закріпити таку ознаку податкового обов'язку, як міра можливої поведінки, законодавець зробив при визначенні принципу соціальної справедливості – установлення податків та зборів відповідно до платоспроможності платників податків [16, пп. 4.1.6 п. 4.1 ст. 4]. Більш вдалим є підхід російського законодавця. Так, у ч. 1 та 6 ст. 3 Податкового кодексу Російської Федерації закріплено, що при встановленні податків ураховується фактична спроможність платника податків до сплати податку. Податки і збори повинні мати економічне підґрунтя й не можуть бути свавільними [14].

Держава повинна реагувати та за допомогою податкових важелів впливати на сектори економіки. Необхідно створити умови для реалізації стимулювальної функції податку. Рівень ставок, спосіб визначення бази оподаткування, податкові пільги – це

ті важелі, що впливають на загальний рівень податкового навантаження, а відповідно, і на реальну спроможність платників податків виконувати свій податковий обов'язок. Принцип стимулювання підприємницької діяльності повинен не просто декларуватись, а реально виконуватись.

Висновки. Основними сутнісними ознаками податкового обов'язку є те, що він є мірою: а) належної, б) соціально необхідно, в) можливої поведінки платника податків. Держава, усвідомлюючи потребу в мобілізації грошових коштів у публічних фондах для забезпечення реалізації своїх завдань і функцій, установлює систему податків і зборів. Правового характеру соціально необхідна поведінка платника податків набуває при закріпленні державою податкового обов'язку в податково-правовій нормі, відповідно до встановленої процедури. Реальна поведінка платника податків повинна відповідати вимозі норми податкового закону та забезпечується можливістю застосування державного примусу в разі її порушення. Для того, щоб фактичні діяння зобов'язаного суб'єкта податкових правовідносин відповідали вимогам належної поведінки, держава при встановленні податкового обов'язку повинна враховувати таку його ознаку, як можливість виконання, встановлювати податки й збори, рівні ставок і пільги відповідно до економічно обґрунтованих показників податкового навантаження.

Список використаної літератури

1. Александров Н.Г. Законность и порядок в социалистическом обществе / Н.Г. Александров // Сов. государство и право. – 1955. – № 5. – С. 3–16.
2. Алексеев С.С. Общая теория права : учебник / С.С. Алексеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2009. – 576 с.
3. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 300 с.
4. Братусь С.Н. Субъекты гражданского права / С.Н. Братусь. – М. : Красный пролетарий, 1950. – 368 с.
5. Дуравкін П.М. Забезпечення виконання податкового обов'язку : дис. ... канд. юрид. наук : 02.00.07 / Павло Михайлович Дуравкін. – Х., 2010. – 205 с.
6. Каримова Р.Р. Юридические обязанности: сущность и проблемы реализации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Р.Р. Каримова. – Екатеринбург, 2008. – 22 с.
7. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / С.Ф. Кечекьян. – М. : Изд-во АН СССР, 1958. – 188 с.
8. Конституции буржуазных стран : в 4 т. / под ред. Ю.В. Ключникова. – М. ; Л. : Соцэкгиз, 1936. – Т. 2: Средние и малые европейские страны. – 664 с.
9. Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М. : НОРМА-ИНФРА*М, 1999. – 816 с.
10. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 146.
11. Кучерявенко М.П. Теоретичні проблеми правового регулювання податків та зборів в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / М.П. Кучерявенко. – Х., 1997. – 370 с.
12. Летнянчин Л.І. Конституційні обов'язки людини і громадянина в Україні: проблеми теорії і практики : автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.02 / Л.І. Летнянчин. – Х., 2002. – 19 с.
13. Матузов Н.И. Исследование проблемы юридических обязанностей граждан СССР / Н.И. Матузов, Б.М. Семенов // Сов. государство и право. – 1980. – № 12. – С. 33.
14. Налоговый кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3824.
15. По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 11 Закона Российской Федерации от 27.12.1991 г. "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" : Постановление Конституционного Суда РФ от 12.10.1998 г. № 24-П // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 42. – Ст. 5211.
16. Податковий кодекс України від 2.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України – 2011. – № 13; 13–14, 5–16, 17. – Ст. 112.
17. Податковий кодекс України: науково-практичний коментар : у 3 ч. / М.П. Кучерявенко, І.Л. Самсін, І.Х. Темкіжев та ін. ; за ред. М.П. Кучерявенка та І.Х. Темкіжева. – Х. : Право, 2012. – Ч. 1. – 810 с.
18. Слюсаренко А.Г. Історія Української Конституції / А.Г. Слюсаренко, М.В. Томенко. – К. : Т-во Знання України, 1993. – 192 с.
19. Тихомиров Ю.А. Публичное право : учебник / Ю.А. Тихомиров. – М. : БЕК, 1995. – 496 с.
20. Толстой Ю.К. К теории правоотношения / Ю.К. Толстой. – Л. : изд. ЛГУ, 1959. – 87 с.
21. Цыпкин С.Д. Доходы государственного бюджета СССР. Правовые вопросы / С.Д. Цыпкин. – М. : Юрид. лит., 1973. – 563 с.
22. Якушкина Е.Е. Принудительное исполнение обязанности по уплате налога налогоплательщиком-организацией (финансово-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Елена Евгеньевна Якушкина. – Воронеж, 2006. – 243 с.

Стаття надійшла до редакції 21.04.2013.

Васильева А.Г. Налоговая обязанность как мера должного, социально необходимого поведения налогоплательщика

Статья посвящена исследованию одной из наиболее значимых системообразующих категорий налогового права – "налоговая обязанность". Автором делается акцент на трех признаках налоговой обязанности, как меры должного, социально необходимого и возможного поведения налогоплательщика. Раскрывается содержание и значение каждого из указанных признаков.

Ключевые слова: налоговая обязанность, плательщик, налог, долженствование, социальная необходимость, возможность.

Vasyl'eva A. Tax liability as a measure of proper, socially desired behavior of the taxpayer

The article is devoted to one of the most important system forming categories of tax law - "tax obligation". The author focuses on the three features of tax obligation as a measure of proper, socially necessary and possible behavior of a taxpayer. Appropriateness of behavior means that the corresponding pattern of required behavior is fixed in a tax legislation act. Exclusively by the laws of Ukraine tax system, taxes and duties are established. Any questions regarding taxation are regulated by the Tax Code of Ukraine and can not be set or modified by other laws of Ukraine, except for laws that contain only provisions of changes to the Code and / or regulations which establish responsibility for violations of tax laws.

The model of appropriate behavior is determined by establishing of the legal mechanism of particular tax or duty (object, rate, basis, order of tax payment - if it detects these conditions, the payer knows how to implement). According to article 7 of the Tax Code of Ukraine during installation of a tax or duty there must be determined such tax elements as object of taxation, subject of taxation, tax base, tax rate and procedure of tax calculating, tax period, time and order of tax payment, period and procedure of reporting on tax calculation and payment. Actions of the taxpayer as a person entrusted with the tax obligation should comply with the type and extent of behavior set out in the tax-law provisions. Thus the behavior should be adequate. Legal obligation that prescribes a person certain type of behavior is characterized as categorical and unconditional.

The state, recognizing the need for mobilization of financial resources in public funds for implementing its objectives and functions, establishes a system of taxes and duties. Socially necessary behavior of a taxpayer acquires its legal nature under fixing of the tax obligation in tax legal regulations by the state, in accordance with established procedures. A real behavior of a taxpayer must meet the requirement of the rules of the tax legislation and provides the possibility of using of state coercion in case of violation. To make actual acts of an obligated subject of tax legal relations meet the requirements of proper behavior, when determining tax obligation the state should consider its sign like ability to be performed. Taxes and duties, rates levels and exemptions should be levied according to economic indicators of tax pressure.

Key words: tax responsibility, taxpayer, tax, ought, social necessity, possibility.

ОСОБЛИВОСТІ КОШТОРИСНОГО ПЛАНУВАННЯ У СЕРЕДНІХ ЗАГАЛЬНООСВІТНІХ ШКОЛАХ

У статті проаналізовано порядок складання, затвердження кошторисів загальноосвітніх навчальних закладів як бюджетних установ, детально розглянуто доходну та видаткову частину кошторисів, особливості планування видатків бюджетними установами, здійснено деякі розрахунки за кошторисом на прикладі середньої школи.

Ключові слова: бюджетні кошти, загальна середня освіта, видатки, місцеві бюджети, Державний бюджет, фінансування.

Кошторис бюджетних установ (далі – кошторис) є основним плановим документом, який надає повноваження бюджетній установі щодо отримання доходів і здійснення видатків, визначає обсяг і спрямування коштів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення цілей, визначених на рік відповідно до бюджетних призначень.

Мета статті – проаналізувати особливості кошторисного планування у середніх загальноосвітніх школах.

Правові проблеми фінансування видатків на загальну середню освіту досліджували Л.К. Воронова, К.Г. Грищенко, М.П. Кучерявенко, А.О. Монаєнко, А.А. Нечай, Н.Ю. Пришва, Л.А. Савченко, Н.Я. Якимчук.

Відповідно до Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 р. № 228, кошториси поділяються на індивідуальні та зведені.

Зведені кошториси та зведені плани асигнувань – це зведення показників індивідуальних кошторисів і планів асигнувань розпорядників коштів бюджету нижчого рівня, що складаються головним розпорядником для подання Мінфіну, Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, місцевим фінансовим органам та органам Державного казначейства.

Кошторис бюджетної організації має дві складові [1, с. 220]:

- загальний фонд, який містить обсяг надходжень із загального фонду бюджету та розподіл видатків за повною економічною класифікацією на виконання бюджетною установою основних функцій;
- спеціальний фонд, який містить обсяг надходжень зі спеціального фонду бюджету на конкретну мету та їх розподіл за повною економічною класифікацією

на здійснення відповідних видатків згідно із законодавством, а також на реалізацію пріоритетних заходів, пов'язаних із виконанням установою основних функцій.

Крім того, загальний і спеціальний фонди кошторису складаються з доходної та видаткової частин. У доходній частині кошторису зазначаються заплановані обсяги надходжень коштів, що передбачається спрямувати на покриття витрат установи. У видатковій – зазначається загальна сума витрат, які заплановано здійснити протягом року конкретною бюджетною організацією з розподілом їх за кодами економічної класифікації видатків [4, с. 201].

Асигнування на реалізацію окремих програм включаються до кошторисів згідно із затвердженими програмами. Показники видатків, що включаються до кошторису, повинні забезпечувати досягнення конкретних результатів. Для забезпечення правильної та своєчасної організації роботи, пов'язаної зі складанням проектів кошторисів, головні розпорядники коштів бюджету, керуючись доведеними до них відповідними фінансовими органами показниками щодо граничного обсягу видатків загальною фонду проекту бюджету здійснюють такі дії [3, с. 115]:

- встановлюють для розпорядників коштів бюджету граничні обсяги видатків із загального фонду бюджету, термін подання проектів кошторисів і дають вказівки щодо їх складання;
- розробляють і повідомляють розпорядникам нижчого рівня інші показники, яких вони повинні дотримуватися, виходячи із законодавства, і які необхідні для правильного визначення видатків у проектах кошторисів;
- забезпечують складання проектів кошторисів на централізовані заходи, що здійснюються безпосередньо головними розпорядниками коштів бюджету.

Місцеві фінансові органи щороку, протягом трьох місяців після затвердження відповідних бюджетів, перевіряють правиль-

ність складання і затвердження кошторисів і планів асигнувань. Скорочення зайвих і завищених асигнувань, виявлених у результаті перевірки правильності складання кошторисів, здійснюються місцевими фінансовими органами на підставі матеріалів перевірок. Вивільнені асигнування спрямовуються на проведення інших пріоритетних заходів, що плануються цим самим розпорядником, шляхом внесення змін у встановленому порядку до їх кошторисів за рішенням місцевого фінансового органу на підставі обґрунтованого подання головного розпорядника.

Для здійснення контролю за відповідністю асигнувань, визначених у кошторисах і планах асигнувань розпорядників, асигнуванням, затвердженим річним розписом призначень відповідного бюджету та помісячним розписом асигнувань загального фонду, органи Державного казначейства здійснюють реєстрацію та ведуть облік зведених кошторисів і планів асигнувань розпорядників вищого рівня за розпорядниками нижчого рівня.

Розпорядники мають право провадити діяльність виключно в межах асигнувань, затверджених кошторисами і планами асигнувань, за наявності витягу із розпису, виданого органом Державного казначейства, що підтверджує відповідність цих документів даним казначейського обліку. Із цією метою розпорядники, які отримали від органів Державного казначейства витяг, повинні подати цим органам дані щодо розподілу показників зведених кошторисів і планів асигнувань за розпорядниками нижчого рівня. Зазначені показники доводяться до відповідних органів Державного казначейства за місцем розташування розпорядників нижчого рівня [2, с. 155].

Здійснення видатків установ та одержувачів без затверджених у встановленому порядку кошторисів і планів асигнувань, планів використання бюджетних коштів одержувачами припиняється через 30 календарних днів після затвердження річного розпису призначень та помісячного розпису асигнувань загального фонду відповідних бюджетів.

До затвердження в установленому порядку кошторисів, планів асигнувань та планів використання бюджетних коштів одержувачами підставою для здійснення видатків є проекти кошторисів, планів асигнувань і планів використання бюджетних коштів одержувачами, засвідчені підписами керівника та головного бухгалтера.

Після закінчення цього терміну органи Державного казначейства здійснюють операції з виконання видатків розпорядників коштів тільки відповідно до затверджених кошторисів і планів асигнувань, узятих на казначейський облік.

У разі незатвердження у визначений термін розпису бюджету на наступний рік в

обов'язковому порядку складається тимчасовий розпис бюджету на відповідний період наступного року. Бюджетні установи складають на цей період тимчасові кошториси, які затверджуються їх керівниками. При цьому зведені тимчасові кошториси не складаються.

Під час складання річного розпису призначень бюджету, помісячного розпису асигнувань загального фонду бюджету та кошторисів і планів асигнувань установ на наступний рік ураховуються видатки, проведені згідно з тимчасовим розписом бюджету та тимчасовими кошторисами.

Установи мають право брати зобов'язання щодо видатків загального фонду бюджету відповідно до плану асигнувань, виходячи з необхідності забезпечення виконання пріоритетних заходів та з урахуванням здійснення платежів для погашення зобов'язань минулих періодів.

Звіти про виконання кошторисів і планів асигнувань та планів використання бюджетних коштів одержувачами подаються у порядку та за формою, встановленими Державним казначейством.

Отже, кінцевий кошторис є розподілом розпису в межах однієї бюджетної установи. Кошторис затверджується на рівні розпорядника коштів і є головним плановим документом бюджетної установи. Іншими словами, кошторис є внутрішнім розподілом за статтями видатків, який надає повноваження на отримання доходів та фінансування видатків протягом бюджетного періоду. Кошторис виконує роль головного засобу контролю розпорядника коштів і встановлює сферу відповідальності для керівника, розпорядника, фінансового органу та казначейства. Державне казначейство здійснює контроль за відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів розпису місцевого бюджету. Розпорядники коштів звітують про видатки згідно з власними кошторисами органам казначейства, які звіряють ці звіти з розписами. Таким чином, видатки розпорядників регулярно звіряються з розписами (затвердженими планами) і контролюються з боку фінансового органу та казначейства.

У дохідній частині кошторисів зазначаються планові обсяги надходжень, які передбачається спрямувати на покриття видатків установи із загального та спеціального фондів відповідних бюджетів. Формування дохідної частини спеціального фонду кошторису здійснюється на основі розрахунків доходів, які складаються за кожним джерелом доходів, що плануються на наступний рік. Під час формування показників, на підставі яких визначаються доходи планового періоду, обов'язково враховується рівень їх фактичного виконання за останній звітний рік, а також очікуваного виконання за період, що передує планованому. Показники повинні наводитися в об-

сязі, зазначеному в розрахунку, і повною мірою відповідати даним бухгалтерської звітності за відповідні періоди [2, с. 159].

У процесі формування спеціального фонду кошторису планування спеціальних коштів та інших власних надходжень установ здійснюється за правилами, визначеними для цих категорій чинним законодавством. Спеціальний фонд кошторису передбачає зведення показників за всіма джерелами надходження коштів до цього фонду та відповідними напрямками їх використання (за видами). Розподіл видатків спеціального фонду проекту кошторису проводиться в межах надходжень, запланованих на цю мету в конкретному фонді.

Формування дохідної частини єдиного кошторису здійснюється на підставі індивідуальних розрахунків доходів і платежів та відрахувань до бюджету, які складаються за кожним джерелом доходів, що передбачаються на плановий період. За основу цих розрахунків беруться показники, які характеризують обсяги надання тих чи інших платних послуг, а також інші розрахункові показники (площа приміщень та вартість обладнання, іншого майна, що здаються в оренду, кількість місць у гуртожитках, кількість відвідувань музеїв, виставок тощо) та розмір плати в розрахунку на одиницю показника, який повинен встановлюватися відповідно до законодавства з питань ціноутворення.

На підставі перелічених показників визначається сума доходів на плановий період за кожним джерелом доходів, із поквартальним розподілом та врахуванням конкретних умов роботи установи.

У видатковій частині кошторису зазначається загальна сума витрат установи з розподілом їх за статтями бюджетної класифікації, а також із виділенням витрат, котрі планується профінансувати за рахунок бюджетних асигнувань, та витрат, які планується здійснити за рахунок інших (позабюджетних) надходжень. При цьому в розрахунках за кожною статтею витрат, крім потреби в коштах на покриття витрат поточного року, передбачаються асигнування на покриття заборгованості установи за минулий рік, визначеної на підставі даних річної бухгалтерської звітності та підтвердженої відповідними розрахунками й обґрунтуваннями [2, с. 160].

Передбачені у видатковій частині кошторису асигнування повинні забезпечувати стовідсоткове фінансування витрат установи. Зокрема, кількість працівників установи, яка пропонується до затвердження за штатним розписом, має бути повністю забезпечена фондом заробітної плати, виходячи з розміру не тих посадових окладів, що сформувались на момент складання кошторису, а з урахуванням коефіцієнтів їх підвищення протягом планового року (у зв'язку з прогнозуванням відповідних тем-

пів інфляції, прийняттям тих чи інших законодавчих актів щодо змін умов оплати праці працівників окремих галузей соціально-культурної сфери тощо). Зазначені коефіцієнти підвищення заробітної плати за кожним фактором окремо повинні доводитися відповідними фінансовими органами до головних розпорядників бюджетних коштів після затвердження бюджетів, за рахунок яких здійснюється їх фінансування. Головні розпорядники включають ці показники до лімітних довідок про витрати з бюджету, які вони надсилають кожній підвідомчій установі.

До фонду заробітної плати працівників школи входить заробітна плата вчителів за проведені уроки й перевірку зошитів; заробітна плата за додаткову та інші види праці вчителів; заробітна плата керівних працівників (навчально-допоміжного персоналу), адміністративно-господарських працівників. За кожною категорією працівників у кошторисі школи складається окремий розрахунок.

Розрахунок витрат на оплату праці починається з визначення фонду заробітної плати педагогічного персоналу, який охоплює оплату вчителям за години навчальних занять, перевірку зошитів та інші види робіт.

Фонд заробітної плати вчителів планується, виходячи з кількості педагогічних ставок і розміру середньої ставки вчителя за місяць. Визначення кількості педагогічних ставок (а не кількості вчителів) зумовлено тим, що оплата праці вчителів здійснюється пропорційно до виконаного навчального навантаження, встановленого на повну ставку: вчителям 1–4-х класів – за 20 год, а вчителям 5–11-х – за 18 год педагогічної роботи за тиждень. Використання в розрахунку фонду заробітної плати педагогічного персоналу такого показника, як середня ставка учителя на місяць, зумовлене ще й тим, що ставки заробітної плати вчителям визначаються залежно від їх освіти і кваліфікації.

Кількість навчальних годин на один клас на тиждень на 1 січня планового року і на 1 вересня, як правило, однакова. Вона може змінитися, наприклад, у тому разі, якщо вчителі початкових класів будуть самі вести заняття з музики, співів і фізкультури або в окремих старших класах (особливо в сільській місцевості) зміниться наповненість класу й у зв'язку із цим клас буде (або, навпаки, не буде) розділятися на дві підгрупи на уроках праці й іноземної мови.

Середня ставка заробітної плати вчителя за місяць визначається на основі даних тарифікаційного списку вчителів у школі. Для цього місячний фонд заробітної плати вчителів за кожною групою класів (1–4, 5–9, 10–11), показаною у тарифікаційному списку, поділяється на відповідну цим групам класів кількість педагогічних ставок.

Тарифікаційний список слугує основним вихідним документом для визначення фон-

ду заробітної плати вчителів та інших працівників школи. Тарифікація вчителів – це важливий і відповідальний момент у житті школи. Вона слугує не тільки для визначення заробітної плати, а й для раціонального та об'єктивного розподілу навчального навантаження, з тим, щоб педагогічні кадри були використані найактивніше.

Головна роль у проведенні тарифікації належить директору школи. Він перевіряє документи про освіту і кваліфікаційну категорію вчителів, вихователів та інших працівників разом із працівниками профспілкової організації, розподіляє навчальне навантаження і визначає ставки заробітної плати та посадові оклади.

Тарифікаційний список за затвердженою формою складає директор школи разом із представником централізованої бухгалтерії (бухгалтером школи), після чого подає його у вищу організацію, де його затверджують у встановленому порядку.

У тарифікаційному списку зазначаються всі працівники школи (директор, його заступники, вчителі, вихователі, лікарі, бібліотекарі та ін.), ставки заробітної плати й посадові оклади, які залежать від освіти та кваліфікаційної категорії працівників.

Місячний фонд заробітної плати визначається множенням середньої ставки на кількість педагогічних ставок, установлених за кількістю класів, планованих на 1 січня і 1 вересня.

Знаючи місячний фонд заробітної плати вчителів, який повинен виплачуватись у поточному і в наступному навчальних роках, можна обчислити фонд заробітної плати на відповідну кількість місяців і на рік. Річний фонд заробітної плати за кошторисом міської школи визначається множенням місячного фонду заробітної плати на 1 січня на 8,5 і на 1 вересня – на 3,5 місяця, а в сільських школах – відповідно, на 8 і 4 місяці. Це зумовлено тим, що заробітна плата вчителям міських шкіл виплачується два рази на місяць, і тому за другу половину грудня вона виплачується в січні наступного бюджетного року. Учителі ж сільських шкіл переважно одержують заробітну плату один раз (20-го числа кожного місяця), у зв'язку з чим усі виплати здійснюються протягом одного бюджетного року.

Річний фонд заробітної плати вчителів за години навчальних занять визначається як сума підсумків заробітної плати за 8,5 і 3,5 місяця або 8 і 4 місяці.

Крім заробітної плати за години навчальних занять, вчителі одержують додаткову оплату за перевірку зошитів і письмових робіт учнів. Учителям 1–4-х класів загальноосвітніх шкіл додаткова оплата за перевірку зошитів учнів здійснюється в розмірі 10% ставки заробітної плати за місяць. Вона виплачується тільки основному вчителю класу, незалежно від обсягу педагогічного навантаження.

Учителям 5–11-х класів загальноосвітніх шкіл доплата за перевірку письмових робіт учнів здійснюється в таких розмірах: мова і література – 13%; математика – 10%; іноземна мова – 6% ставки заробітної плати.

Якщо кількість учнів у класі менша ніж 15 осіб, то перевірка письмових робіт учнів оплачується вчителям у розмірі 50% установленної доплати.

Додаткова оплата за перевірку письмових робіт учнів 5–11-х класів здійснюється пропорційно до навчального навантаження учителів. При цьому розмір одержуваних кожним учителем доплат за перевірку письмових робіт на місяць визначається під час тарифікації та не перераховується у зв'язку зі зміною кількості учнів у класі протягом року.

Загальна кількість годин на перевірку зошитів у 5–11-х класах обчислюється на підставі кількості годин, передбачених навчальним планом на предмети, згідно з якими здійснюється оплата за перевірку зошитів.

Видатки на перевірку зошитів за місяць визначаються за даними тарифікаційного списку. У кошторисі школи планування видатків на оплату за перевірку зошитів здійснюється, виходячи із середніх витрат на один клас відповідно до тарифікації. Середні витрати за перевірку зошитів на один клас за тарифікацією визначаються діленням місячного фонду заробітної плати на перевірку зошитів на кількість класів за відповідними групами.

За фондом заробітної плати педагогічного персоналу в кошторисі школи здійснюється розрахунок фонду заробітної плати керівних працівників, адміністративно-господарського і навчально-допоміжного персоналу. Планування фонду заробітної плати цієї категорії працівників має деякі особливості, зумовлені встановленим порядком визначення штатів і посадових окладів.

Штатні розписи шкіл визначаються на основі затверджених Міністерством освіти і науки України типових штатів, де кількість штатних одиниць залежить переважно від кількості класів.

Штатні розписи шкіл затверджуються відповідними органами освіти згідно з типовими штатами.

Ставки заробітної плати і посадові оклади керівних працівників залежать від кількості учнів у школі, адміністративно-господарського й навчально-допоміжного персоналу шкіл. Вони встановлюються згідно із чинними нормативами залежно від освіти та кваліфікаційної категорії окремих працівників.

Кількість цього персоналу на початок планового року визначається з урахуванням його фактичної наявності та можливостей доукомплектування в межах типових штатів, а на кінець року – з урахуванням зміни кількості класів, учнів та інших пока-

зників, залежно від яких устанавлюються штати. У зв'язку із цим для кошторису школи розраховують середньорічну кількість ставок. Під час розрахунку цього показника враховується місцезнаходження школи (місто чи село). Для міських шкіл розрахункові здійснюються за 8,5 і 3,5 місяця, а для сільських – із розрахунку 8 і 4 місяці.

Для деяких категорій цього персоналу розрахунок середньорічної кількості ставок здійснюється з урахуванням сезонного характеру роботи. Наприклад, у школі є чотири ставки машиніста (кочегара). Тривалість опалювального сезону – 7 місяців. На ремонт котельні та надання відпустки зазначеним працівникам передбачено ще 1 місяць. Середньорічна кількість ставок кочегарів у цьому разі становить 2,667 одиниць (4 ставки $\times$ 8 місяців/12 місяців).

У школах, що знову відкриваються, посади директора школи і заступника директора з адміністративно-господарських питань вводяться не раніше ніж за 2 місяці до відкриття школи, а інших працівників – не раніше ніж за 2–3 тижні.

Для кожної групи персоналу школи в кошторисі вказується середня ставка заробітної плати за місяць, її розрахунок для працівників, заробітна плата яких залежить від рівня освіти, кваліфікації й обсягу роботи, здійснюється на основі тарифікаційного списку, а для персоналу, посадові оклади якого встановлені в твердих сумах, – на основі штатного розпису.

До фонду заробітної плати навчально-допоміжного персоналу входить також додаткова оплата за виконання вчителями обов'язків, не пов'язаних безпосередньо з проведенням навчальних занять. Фонд заробітної плати за додатковими видами оплати визначається, виходячи із середньорічної кількості ставок і середньої ставки за місяць.

Визначаючи кількість ставок, необхідно мати на увазі, що класне керівництво оплачується вчителям 1–4-х класів у розмірі 13%, а 5–11-х класів – у розмірі 20% ставки заробітної плати. Причому вчитель може здійснювати класне керівництво тільки в одному класі. Питання про доплату за завідування конкретним кабінетом вирішується директором школи, виходячи із наявності в кабінетах необхідного для проведення навчальних занять обладнання. За наявності в школі навчально-дослідної ділянки, доплата за завідування нею передбачається тільки на період сільськогосподарських робіт учнів. У школах, де є теплиці або парникове господарство, доплата за завідування здійснюється протягом усього року.

Після того, як розраховано фонд заробітної плати за додатковими видами оплати праці вчителів, визначається загальна сума фонду оплати праці вчителів, а також загальна сума фонду заробітної плати керівного, адміністративно-господарського і на-

вчально-допоміжного персоналу школи. До загальної суми річного фонду заробітної плати цієї категорії працівників включаються виплати допомоги у разі тимчасової непрацездатності.

Видатки за підстаттею 1120 "Нарахування на заробітну плату" (код 1120 бюджетної класифікації, затвердженої Наказом Міністерства фінансів України від 27.12.2001 р. № 604) показують витрати, пов'язані зі сплатою зборів на обов'язкове державне пенсійне страхування, загально-обов'язкове державне соціальне страхування.

Розмір відрахувань визначено у відсотках до суми фонду заробітної плати. До підстатті 1120 видатків шкіл входять тільки нарахування на суми асигнувань, передбачених за підстаттею 1110.

Обсяг видатків за підстаттею 1120 визначається множенням фонду оплати праці за підстаттею 1110 "Оплата праці працівників бюджетних установ" на тариф зборів, який встановлено чинним законодавством.

Видатки на продукти харчування (код 1133 бюджетної класифікації, затвердженої Наказом Міністерства фінансів України від 27.12.2001 р. № 604) плануються в кошторисі школи за рахунок бюджетних асигнувань на харчування учнів, які перебувають на режимі подовженого дня і повністю або частково звільнені від плати за харчування.

Виконавчим органам місцевих органів влади надано право звільняти від оплати за харчування дітей малозабезпечених сімей у кількості до 25% до загальної кількості учнів школи (групи) з подовженим днем, з них до 10% – повністю, до 15% – половина розміру плати. Кількість днів харчування одного учня на рік визначається з урахуванням звітних даних за минулі роки.

У зв'язку з тим, що протягом року кількість учнів, котрі перебувають у групах подовженого дня, може змінюватись, у кошторисі розраховується середньорічна кількість учнів. Розрахунок видатків на харчування здійснюється в перерахунку на повністю звільнених від плати за харчування.

Так, наприклад, у школі на 1 січня планового року в групах подовженого дня перебувало 200 учнів, а з 1 вересня планується довести їх кількість до 290; середньорічна кількість учнів у групах подовженого дня становить 230 осіб, тобто $200 + \frac{90 \cdot 4}{12}$.

Кількість учнів, повністю звільнених від плати за харчування, – 23. У перерахунку на повністю звільнених від плати за рахунок бюджету харчування буде надаватися 40 учням ($23 + 34,5 \times 50\%$).

Загальна сума видатків на харчування визначається множенням середньорічної кількості учнів, звільнених від плати за харчування (у перерахунку на повністю звільнених), на кількість днів харчування в році та на вартість харчування одного учня на день.

Обсяг витрат на придбання обладнання й інвентарю з терміном служби менше ніж один рік (код 1131 бюджетної класифікації, затвердженої Наказом Міністерства фінансів України від 27.12.2001 р. № 604) і придбання невиробничого обладнання та предметів довгострокового користування (код 2112 бюджетної класифікації, затвердженої Наказом Міністерства фінансів України від 27.12.2001 р. № 604) устанавлюється згідно з кошторисом школи вищою організацією в межах асигнувань, передбачених на ці потреби з бюджету. При цьому враховується кількість наявного інвентарю й обладнання, а також розглядається перелік і вартість основних предметів та обладнання, яке

підлягає придбанню в плановому році. Останній перелік необхідного школі обладнання й інвентарю складається з виділенням кількості намічених до придбання предметів і вартості одиниці кожного предмета.

На основі цих даних визначається сума видатків на придбання предметів кожного конкретного виду. Підсумувавши отримані величини, одержимо загальну суму витрат на ці потреби. Зауважимо, що витрати з доставки, монтажу й інші роботи щодо цих предметів і обладнання передбачаються також у межах асигнувань на ці потреби. У кошторисі розрахунок здійснюється за такою формою (табл.).

Таблиця

Розрахунок вартості придбання обладнання й інвентарю

Назва обладнання й інвентарю	Належить за нормою	Фактична наявність обладнання		Передбачається придбати в плановому році		
		Усього	У тому числі минає строк експлуатації	Кількість	Ціна	Сума

До переліку предметів, що підлягають придбанню в плановому році, може входити тільки те обладнання й інвентар, яке передбачене затвердженими нормативами. Типовий перелік навчального обладнання для загальноосвітніх шкіл затверджує Міністерство освіти і науки України. Включати до списків обладнання й інвентарю предмети, не передбачені в цих переліках, не завжди правомірно. Придбання таких предметів за рахунок бюджетних коштів вважається порушенням фінансової дисципліни.

Асигнування на придбання м'якого інвентарю й обмундирування (код 1134 бюджетної класифікації, затвердженої Наказом Міністерства фінансів України від 27.12.2001 р. № 604) передбачаються в кошторисі школи з подовженим днем і кошторисах шкіл, які мають групи з режимом подовженого дня.

Розрахунок цих асигнувань здійснюється за формою, наведеною вище для обладнання й інвентарю, з урахуванням норми оснащення і в межах асигнувань, виділених вищою організацією.

Планування видатків на придбання інших матеріалів і предметів здійснюється на основі середньорічної кількості класів та встановлених норм видатків на класи. Таким методом, наприклад, плануються видатки на придбання книг, періодичних, довідкових та інформаційних видань для бібліотечних фондів. Решта видатків на придбання матеріалів та інвентарю для господарських цілей планується методом прямого розрахунку, а також виходячи із фактичного виконання кошторису за зазначеним видом видатків у поточному році.

Висновки. Особливості кошторисного планування у середніх загальноосвітніх школах полягають в тому, що ці заклади є бюджетними установами. Проекти кошторисів вони складають на наступний бюджет-

ний рік. Кошториси, плани асигнувань і штатні розписи затверджуються керівником відповідної вищої установи.

Процес проходження кошторису складається зі стадій, властивих бюджетному процесу: складання, розгляд, затвердження та виконання. Кошторис діє протягом фінансового року з 1 січня до 31 грудня включно. Після затвердження бюджету до кошторису можуть вноситися необхідні поправки.

У дохідній частині кошторисів зазначаються планові обсяги надходжень, які передбачається спрямувати на покриття видатків установи із загального та спеціального фондів відповідних бюджетів. Формування дохідної частини спеціального фонду кошторису здійснюється на основі розрахунків доходів, які складаються за кожним джерелом доходів, що плануються на наступний рік. Під час формування показників, на підставі яких визначаються доходи планового періоду, обов'язково враховується рівень їх фактичного виконання за останній звітний рік, а також очікуваного виконання за період, що передує плановому. Показники повинні наводитися в обсязі, зазначеному в розрахунку, і повною мірою відповідати даним бухгалтерської звітності за відповідні періоди.

У видатковій частині кошторису зазначається загальна сума витрат установи з розподілом їх за статтями бюджетної класифікації, а також із виділенням витрат, які планується профінансувати за рахунок бюджетних асигнувань, та витрат, котрі планується здійснити за рахунок інших (позабюджетних) надходжень. При цьому в розрахунках за кожною статтею витрат, крім потреби в коштах на покриття витрат поточного року, передбачаються асигнування на покриття заборгованості установи за минулий рік, визначеної на підставі даних річної бухгал-

терської звітності та підтвердженої відповідними розрахунками й обґрунтуваннями.

Передбачені у видатковій частині кошторису асигнування повинні забезпечувати стовідсоткове фінансування витрат установи. Зокрема, кількість працівників установи, яка пропонується до затвердження за штатним розписом, має бути повністю забезпечена фондом заробітної плати, виходячи з розміру не тих посадових окладів, що сформувались на момент складання кошторису, а з урахуванням коефіцієнтів їх підвищення протягом планового року (у зв'язку з прогнозуванням відповідних темпів інфляції, прийняттям тих чи інших законодавчих актів щодо змін умов оплати праці працівників окремих галузей соціально-культурної сфери тощо).

Список використаної літератури

1. Воронова Л.К. Фінансове право України : підручник / Л.К. Воронова. – К. : Прецедент : Моя книга, 2006. – 448 с.
2. Монаєнко А.О. Правові основи фінансування видатків на освіту та науку : монографія / А.О. Монаєнко. – Львів : Червона калина, 2009. – 250 с.
3. Огаренко В.М. Управління результативністю маркетингом освітніх послуг / В.М. Огаренко // Управління сучасним містом. – К. : УАДУ, 2004. – № 4–6 (14). – С. 113–119.
4. Фінансове право України : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришва та ін. – К. : Правова єдність, 2009. – 395 с.

Стаття надійшла до редакції 14.05.2013.

Зинухова В.М. Особенности сметного планирования в средних общеобразовательных школах

В статье исследуется порядок составления, утверждения смет общеобразовательных учебных заведений как бюджетных учреждений; детально рассматривается доходная и расходная часть смет, особенности планирования расходов бюджетными учреждениями; осуществляются некоторые расчеты по смете на примере средней школы.

Ключевые слова: бюджетные средства, общее среднее образование, расходы, местные бюджеты, Государственный бюджет, финансирование.

Zynukhova V. The features of estimate planning in high general schools

The author considers the concept of the erected estimates and erected plans of assignments, estimate and constituents of his part, role of local financial organs in an estimate planning of general educational establishments. The features of calculation of charges have been analyzed in detail on the remuneration of labour, that is begun with determination of wage-fund of pedagogical personnel, that embraces payment to the teachers for the o'clock of lessons, verification of notebooks and other types of works. The wage-fund of teachers has been planned coming from the amount of pedagogical rates and size of middle rate of teacher for a month. The leading role of head master has been considered in realization of tariffing. The manning tables of schools have been determined on the basis of ratified by Department of education and science of Ukraine of the typical states, where the amount of regular units depends mainly on the amount of classes. The charges have been considered on foodstuffs, that is planned in the estimate of school due to budgetary assignments on the feeds of students, that are on the mode of the prolonged day and fully or partly released from paying for a feed, charges of schools on acquisition of equipment and to the inventory with tenure of employment less than one year, on acquisition soft to the inventory and uniform, planning of charges on acquisition of other materials and objects on the basis of average annual amount of classes and set norms of charges on classes.

The author also marks in the article the volumes of receivables, that it is envisaged to point at coverage of charges of establishment from the general and special funds of corresponding budgets, register in profitable part of estimates of schools. Forming of profitable part of the special fund of estimate comes true on the basis of calculations of profits, that is folded after every source of profits that is planned on a next year. The profits of planed period have been determined during forming of indexes on the basis of that, a level has been considered taken into account them actual implementation for the last financial year, and also the expected implementation for period that is preceded planned. Indexes over must be brought in the volume marked in a calculation, and to a full degree to answer data of accounting control for corresponding periods.

The lump sum of charges of establishment has been registered in expense part of estimate of schools with distribution of them after the articles of budgetary classification, and also with the selection of charges, that it is planned to finance due to budgetary assignments, and charges that it is planned to carry out due to other (off-budget) receivables. Thus in calculations after every item of expenses, except a requirement in money on coverage of charges of current year, assignments are envisaged on coverage of debt of establishment for the last year, certain on the basis of data of annual accounting control and confirmed by corresponding calculations and grounds.

Key words: budgetary facilities, universal AV education, charges, local budgets, the State budget, financing.

УДК 351.72.(4/9)(477)

Р.І. Фрич

приватний нотаріус
Івано-Франківського міського нотаріального округу**ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ БЮДЖЕТНИХ УСТАНОВ
ЯК СУБ'ЄКТІВ ФІНАНСОВОГО ПРАВА**

У статті досліджено проблеми правового статусу бюджетних установ, особливості фінансової діяльності бюджетних установ; розрізнено органи публічної влади як бюджетні установи; проаналізовано їх компетенцію та бюджетні установи, які створюються рішенням органів публічної влади, їх права та обов'язки; розмежовано поняття "суб'єкт фінансового права" і "суб'єкт (чи учасник) фінансового правовідношення"; подано визначення поняттю правосуб'єктності бюджетних установ і розкрито її специфіку.

Ключові слова: бюджетна установа, фінансові правовідносини, фінансове право, орган державної влади, бюджет, фінансування, бюджетні кошти.

Розгляд загальних проблем правового статусу бюджетних установ передбачає дослідження питань, зумовлених, зокрема, особливостями різних видів їх організаційно-правових форм. Це стосується, передусім, поняття "правосуб'єктність бюджетних установ" як однієї із засадничих категорій фінансового права.

Мета статті – дослідити правосуб'єктність бюджетних установ як суб'єктів фінансового права.

Теоретичним підґрунтям дослідження є наукові здобутки таких вітчизняних і зарубіжних учених-юристів, як: Д.А. Бекерська, С.М. Братусь, Л.К. Воронова, О.М. Горбунова, І.Б. Заверуха, М.В. Карасьова, Ю.О. Крохіна, М.П. Кучерявенко, А.О. Монаєнко, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришва, Л.А. Савченко, В.Д. Чернадчук, Н.І. Хімічева.

У національному законодавстві України фундаментом для функціонування фінансово-правових інститутів є Конституція, яка регулює найважливіші сфери суспільних відносин. Конституція України встановлює на території держави основи правосуб'єктності всіх суб'єктів права, у тому числі й бюджетних установ як суб'єктів фінансового права.

Л.М. Чуприна вважає, що термін "бюджетна установа" об'єднує велику кількість різноманітних груп організацій, кожна з яких має свої особливості, що зумовлює широту кола нормативно-правового регулювання. Незалежно від виду належності, основні засади їх створення та діяльності насамперед регулюються Конституцією та законами України [4, с. 129].

Якщо розглядати особливості фінансової діяльності бюджетних установ, у першу чергу, необхідно відзначити те, що її здійснюють усі органи державної влади як бюджетні установи залежно від встановленої компетенції. Так, відповідно до Конституції

України, Верховна Рада України приймає закони України з питань: Державного бюджету України; податків і зборів; фінансового, валютного, кредитного, митного регулювання; грошової емісії. Бюджетні установи органів публічної влади здійснюють функції фінансової діяльності відповідно до встановленого чинним законодавством України розмежування компетенції між центральними органами державної влади, місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування. Так, до компетенції держави в особі Верховної Ради України належать: встановлення основ фінансової політики, фінансове, валютне і кредитне регулювання, встановлення податків і зборів.

Президент України як глава держави забезпечує у сфері фінансів погоджене функціонування і взаємодію бюджетних установ органів державної влади, виходячи з положень Конституції, визначає основні напрями внутрішньої та зовнішньої політики держави, відповідно до якої будується фінансова політика. Президент України видає укази і розпорядження, підписує Закони України "Про Державний бюджет України на відповідний рік" та інші закони України з фінансових питань.

Кабінет Міністрів України здійснює свої повноваження у сфері бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної політики. Зокрема, відповідно до ст. 20 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI Кабінет Міністрів України сприяє стабільності грошової одиниці України; розробляє проекти законів про Державний бюджет України та про внесення змін до Державного бюджету України, забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; приймає рішення про використання коштів резервного фонду Державного бюджету України; обслуговує державний борг України, приймає

рішення про випуск облігацій державних внутрішніх і зовнішніх позик; організовує державне страхування; забезпечує проведення державної політики цін та здійснює державне регулювання ціноутворення.

Бюджетні установи представницьких і виконавчих органів влади виконують на відповідній території функції у сфері фінансів у межах своєї компетенції.

Бюджетні установи органів державного управління України, виконуючи свої основні завдання в певній сфері діяльності, здійснюють одночасно й фінансову діяльність, яка забезпечує виконання ними своїх основних завдань і функцій.

Система бюджетних установ неоднорідна. Існують бюджетні установи системи органів державного управління, для яких сама фінансова діяльність є основною, такою, що визначає зміст їх компетенції. Ця система бюджетних установ фінансово-кредитних органів, спеціально створених для управління фінансами і здійснення контролю в цій сфері як їх невід'ємної функції. Ці бюджетні установи охоплюють своїм впливом усі ланки фінансової системи — бюджет, цільові позабюджетні фонди, кредит, страхування, фінанси підприємств, організації, установ. Система фінансово-кредитних органів в Україні у зв'язку з економічними перетвореннями істотно перебудована: з'явилися нові органи (Міністерство доходів і зборів України, Державна фінансова інспекція України), перебудована структура Міністерства фінансів України.

Для здійснення фінансової діяльності як основної функції були створені спеціальні органи державного управління: Міністерство фінансів України; Державна казначейська служба України; Міністерство доходів і зборів України; Рахункова палата України; Національний банк України.

Міністерство фінансів України, відповідно до Положення, затвердженого Указом Президента України від 8 квітня 2011 р. № 446, є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики, політики у сфері державного фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку, випуску і проведення лотерей, організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності, видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу й обліку, у сфері запобігання і протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

До бюджетних установ системи органів державного управління фінансами в Україні, крім Міністерства фінансів України, на-

лежать також місцеві державні адміністрації. Крім того, у системі органів місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць (районів і міст) утворюються місцеві ради.

Державна казначейська служба України (Казначейство України) створена Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 460/2011. Вона є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України (далі – Міністр).

Казначейство України входить до системи органів виконавчої влади й утворюється для реалізації державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів.

Органи Казначейства взаємодіють із місцевими органами державного управління в процесі зарахування доходів і взаєморозрахунків між бюджетами, а також координації роботи зі створення інформаційної бази про стан бюджетної системи України.

Казначейство інформує законодавчий і виконавчі органи державної влади України про результати виконання Державного бюджету України, інші фінансові операції Кабінету Міністрів України, а також про стан державних позабюджетних фондів і бюджетної системи України в цілому.

Відповідно до ст. 98 Конституції України, контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата.

Відповідно до ст. 1 Закону України "Про Рахункову палату" від 11 липня 1996 р. № 315/96-ВР, Рахункова палата є постійно діючим органом контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй. Рахункова палата здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави.

Відповідно до ст. 2 вищенаведеного Закону, завданнями Рахункової палати є:

- організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України, витрачання бюджетних коштів, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів, за обсягами, структурою та їх цільовим призначенням;
- здійснення контролю за утворенням і погашенням внутрішнього й зовнішнього боргу України, визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних і кредитно-фінансових ресурсів;
- контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального й національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- контроль за дотриманням законності щодо надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам,

- міжнародним організаціям, передбаченим у Державному бюджеті України;
- контроль за законністю та своєчасністю руху коштів Державного бюджету України та коштів позабюджетних фондів в установах Національного банку України й уповноважених банках;
- аналіз встановлених відхилень від показників Державного бюджету України та підготовка пропозицій щодо їх усунення, а також щодо вдосконалення бюджетного процесу в цілому;
- регулярне інформування Верховної Ради України, її комітетів про хід виконання Державного бюджету України та стан погашення внутрішнього й зовнішнього боргу України, про результати здійснення інших контрольних функцій;
- виконання інших завдань, передбачених для Рахункової палати чинним законодавством України.

Закон визначає коло суб'єктів, на яких поширюються контрольні повноваження Рахункової палати, а саме, відповідно до ст. 6 Закону України "Про Рахункову палату", Рахункова палата України перевіряє за дорученням комітетів Верховної Ради України використання за призначенням органами виконавчої влади коштів загальнодержавних цільових фондів й коштів позабюджетних фондів і подає за наслідками перевірки Верховній Раді України висновки щодо можливостей скорочення видатків за кожним фондом окремо та доцільності спрямування вилучених коштів на фінансування інших видатків Державного бюджету України:

- контролює інвестиційну діяльність органів виконавчої влади, перевіряє законність та ефективність використання фінансових ресурсів, що виділяються з Державного бюджету України на виконання загальнодержавних програм;
- контролює ефективність управління коштами Державного бюджету України Державним казначейством України, законність і своєчасність руху коштів Державного бюджету України, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів у Національному банку України, уповноважених банках і кредитних установах України.

Таким чином, сфера дій контрольних повноважень Рахункової палати відносно вказаних суб'єктів пов'язана з Державним бюджетом, позабюджетними фондами і державною власністю.

Особливе становище серед бюджетних установ, що здійснюють фінансову діяльність, займає Національний банк України, який діє відповідно до Закону України "Про Національний банк України" від 20 травня 1999 р. № 679-XIV. Відповідно до ст. 4 цього Закону, Національний банк є економічно самостійним органом, який здійснює видатки за рахунок власних доходів у межах затвердженого кошторису, а у визначених цим Законом випадках — також за рахунок

Державного бюджету України. Національний банк є юридичною особою, має відокремлене майно, що є об'єктом права державної власності та перебуває у його повному господарському віданні.

Відповідно до ст. 6 цього Закону та Конституції України (254к/96-ВР), основною функцією Національного банку є забезпечення стабільності грошової одиниці України. При виконанні своєї основної функції Національний банк має виходити із пріоритетності досягнення та підтримки цінової стабільності в державі. Національний банк у межах своїх повноважень сприяє стабільності банківської системи за умови, що це не перешкоджає досягненню цінової стабільності.

Повертаючись від аналізу правосуб'єктності фінансових і фінансово-кредитних органів до теоретичних питань, пов'язаних із суб'єктами, слід зазначити, що фінансове право, регулюючи суспільні відносини, котрі належать до його предмета, визначає коло учасників або суб'єктів цих відносин, наділяє їх юридичними правами й обов'язками, які забезпечують планомірне утворення, розподіл і використання державних грошових фондів. Носії цих прав і обов'язків є суб'єктами фінансового права [3, с. 71]. Суб'єкт фінансового права має фінансову правосуб'єктність і може завдяки цьому брати участь у конкретному фінансовому правовідношенні [1, с. 85].

Слід розрізняти поняття "суб'єкт фінансового права" і "суб'єкт (чи учасник) фінансового правовідношення", хоча вони багато в чому збігаються. Суб'єкт фінансового права — це особа, що має правосуб'єктність, тобто потенційно здатна бути учасником фінансових правовідносин, оскільки вона наділена необхідними правами й обов'язками. Суб'єкт фінансового правовідношення — це реальний учасник конкретних правовідносин.

Бюджетні установи є суб'єктами права як стійкі, постійні утворення, які характеризуються єдністю волі та мети, а також певною внутрішньою організацією.

Під правоздатністю можливості мати передбачені законом права й обов'язки, що визнаються державою, здатність бути їх носієм.

Поняття правоздатності було сформульоване і введене в практику буржуазними кодексами в XIX ст. (французький Цивільний кодекс 1804 р.). На той час категорією правоздатності користувалося і англійське цивільне право. Як бачимо, цей інститут зобов'язаний своїм походженням цивільному законодавству, проте в подальшому він набув ширшого значення.

Правоздатність сама по собі жодного реального блага не дає. Це тільки "право на право", тобто право мати право, а вже останнє відкриває шлях до володіння тим

чи іншим благом, здійснення певних дій, висування вимог. Не можна на основі однієї лише правоздатності що-небудь вимагати, крім визнання бути рівноправним членом суспільства.

Відмінність правоздатності від суб'єктивного права полягає в тому, що вона: а) невід'ємна від суб'єкта права (його не можна позбавити правоздатності), "відібрати", "відняти" її; б) її не можна делегувати іншим; в) первинна відносно суб'єктивного права; г) абстрактна, а суб'єктивне право конкретне.

Правоздатність не можна розглядати як сумарне вираження прав і обов'язків, носієм яких може бути певна особа, тому що таке сумарне вираження дане в самому законі.

Загальність правоздатності полягає в тому, що державна влада із самого початку заздалегідь наділяє всіх суб'єктів права однією загальною властивістю – юридичною здатністю бути носієм відповідних прав і обов'язків з тих, що передбачені законом. Те, що фактична можливість володіння тими чи іншими правами через ряд обставин настає в різний час, і робить правоздатність різною. Із цього виходить і міжнародне право.

Проте, будучи категорією універсальною, правоздатність виявляє себе в різних галузях права по-різному, тому нерідко виникають сумніви і суперечки відносно загального характеру правоздатності.

Стосовно предмета нашого розгляду підкреслимо ще раз, що правоздатність — не сума певних прав, не їх кількісне вираження, а неодмінний і постійний стан бюджетних установ, передумова до правообладання. Сам термін "правоздатність" дуже точно передає сенс цього поняття.

Розрізняють загальну, галузеву і спеціальну правоздатність [2, с. 522].

Загальна правоздатність є принциповою можливістю особи мати будь-які права й обов'язки з тих, що передбачені чинним законодавством, хоча фактичне володіння тими чи іншими правами може настати лише за відомих умов. У вітчизняному законодавстві немає визначення загальної правоздатності, але в науці, у загальній теорії права, воно склалося.

Галузева правоздатність дає можливість придбавати права в тих чи інших галузях права, тому вона й називається галузевою (наприклад, шлюбна, трудова, виборча, фінансова).

Правоздатність бюджетних установ як юридичних осіб є галузевою, оскільки вони як суб'єкти фінансового права можуть брати участь у конкретному фінансовому правовідношенні.

Разом із правоздатністю в теорії права розрізняють і таке поняття, як правосуб'єктність. Правосуб'єктність є правоздатністю і дієздатністю разом узятими. Під дієздатністю розуміється не лише можливість суб'єкта мати права й обов'язки, а й здатність здійснювати їх своїми особистими

діями, відповідати за наслідки, бути учасником правових відносин. Дієздатність залежить від віку і психічного стану особи, тоді як правоздатність не залежить від вказаних обставин. Якщо правоздатність супроводжує індивіда впродовж усього його життя, то дієздатність – лише з певного віку.

Правосуб'єктність як об'єднане поняття відображає ті ситуації, за яких правоздатність і дієздатність нероздільні в часі, органічно зливаються воєдино, наприклад, в організацій або дорослих осіб, коли вони одночасно і правоздатні, і дієздатні. Не існує правоздатних, але недієздатних колективних суб'єктів. На них розмежування вказаних властивостей не поширюється. Стосовно бюджетних установ як юридичних осіб можна говорити про їх правосуб'єктність, оскільки для цих суб'єктів правоздатність і дієздатність нероздільні.

У більшості галузей права розподіл правоздатності та дієздатності позбавлений практичного сенсу. Немислиме становище, коли суб'єкт володів би, наприклад, трудовою, виборчою правоздатністю, але був би позбавлений дієздатності. Тут обидві якості виступають як єдине ціле. Навпаки, в майнових правовідносинах кредитор може стягнути борг, що належить йому, не обов'язково особисто, так само як і щось купити, продати, виконати зобов'язання, здійснити ту чи іншу операцію. Тут правоздатність і дієздатність можуть не збігатися в одній особі. Відмінність між правоздатністю і дієздатністю важлива для характеристики фінансової правосуб'єктності фізичних осіб як суб'єктів фінансового права, оскільки здатність здобути фінансові права і виконувати фінансові обов'язки виникає у фізичних осіб лише після досягнення певного віку. У зв'язку із цим, будучи фінансово-правоздатними, вони до досягнення певного віку не є фінансово дієздатними.

Стосовно бюджетних установ слід зазначити, що в таких суб'єктів фінансового права, як органи публічної влади, організації (бюджетні установи) правосуб'єктністю є правоздатність і дієздатність одночасно. Її межі в організації визначені їх фінансовими правами й обов'язками, а в державних органів — компетенцією у сфері фінансової діяльності, встановленою в чинному законодавстві.

Висновки. Правосуб'єктність бюджетних установ є узагальнювальною категорією. Вона включає: правоздатність, дієздатність, деліктоздатність. У цілому правосуб'єктність бюджетних установ є однією з обов'язкових юридичних передумов фінансових правовідносин.

Бюджетні установи мають самостійну організаційно-правову форму і набувають різного вигляду залежно від призначення самої установи й виконуваних нею функцій. Бюджетні установи як суб'єкти фінансового права мають свої особливості. Виділяючи

бюджетні установи з інших суб'єктів фінансового права, їх відмінні риси утворюються із сукупності ознак бюджетних установ як юридичних осіб, як колективного суб'єкта фінансового права, як некомерційної організації. Цей статус має самостійний характер. Це дає змогу говорити про бюджетні установи як про самостійний об'єкт правового регулювання. Бюджетні установи як суб'єкти фінансового права мають фінансову правосуб'єктність. Зміст правосуб'єктності бюджетних установ відповідно до закону, статуту або положення про них визначається тими конкретними цілями, для досягнення яких вони створені, і в рамках спеціальної правоздатності бюджетних установ можна говорити про них як про самостійний феномен фінансового права.

Список використаної літератури

1. Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть : учебник / М.В. Карасева. – М. : Юрист, 2000. – 220 с.
2. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2000. – 710 с.
3. Химичева Н.И. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2002. – 240 с.
4. Чуприна Л.М. Бюджетна установа як особливий суб'єкт фінансових правовідносин / Л.М. Чуприна // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 2. – 142 с.

Стаття надійшла до редакції 14.05.2013.

Фрич Р.И. Правосубъектность бюджетных учреждений как субъектов финансового права

В статье автор исследует проблемы правового статуса бюджетных учреждений, особенности финансовой деятельности бюджетных учреждений; различает органы публичной власти как бюджетные учреждения, анализирует их компетенцию, и бюджетные учреждения, которые создаются решением органов публичной власти, анализирует их права и обязанности; различает понятия "субъект финансового права" и "субъект (или участник) финансового правоотношения", дает определение понятию правосубъектности бюджетных учреждений и характеризует ее специфику.

Ключевые слова: бюджетное учреждение, финансовые правоотношения, финансовое право, орган государственной власти, бюджет, финансирование, бюджетные средства.

Frych R. The legal personality of public institutions as agents of financial law

The author examines in the article the problems of legal status of budgetary establishments, features of budgetary establishments financial activity, distinguishes public government bodies as budgetary establishments, analyses their competence, and budgetary establishments are created by the decision of public government bodies, analyses their right and duties, distinguishes to distinguish concept "subject of financial law" and "subject (whether participant) of financial legal relationship". The author gives determination to the concept of legal personality of budgetary establishments and characterizes their specific, analyses the financial competence of Verkhovna Rada of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine, Ministry of finance of Ukraine, Government treasury service of Ukraine, Account chamber of Ukraine, National bank of Ukraine as budgetary establishments. It has been marked on the basis of analysis to legal personality of financial organs, that a financial right, regulating public relations that belong to his object, determines the circle of participants or subjects of these relations, provides with them legal rights and duties, that provide systematic formation, distribution and use of state money funds.

An author distinguishes a general, branch and special legal capacity. A general legal capacity is fundamental possibility of person to have any right and duties from a number foreseen a current legislation, although the actual possessing those or other rights can come only at the known terms. There is not determination of general legal capacity in a home legislation, but in science, in the general theory of right, it was folded.

A branch legal capacity gives an opportunity to acquire rights in those or other fields of law, that is why it has been named branch (for example, marriage, labour, electoral, financial).

A legal capacity of budgetary establishments as legal entities is branch, as they as financial legal subjects can participate in a concrete financial legal relationship.

Key words: budgetary establishment, financial legal relationships, financial right, public authority, budget, financing, budgetary facilities.

УДК 342.9:5.08

К.В. Шурупова

кандидат юридичних наук, доцент
ДВНЗ "Криворізький національний університет"

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЇ ТА ОПЕРАЦІЙ З ІНФОРМАЦІЄЮ

У статті розглянуто проблеми, пов'язані із визначенням правового регулювання статусу інформації в Україні та операцій з нею. Детально проаналізовано положення Конституції України щодо правової природи інформації, можливих прав і обов'язків розпорядників та отримувачів інформації. Вказано на позицію законодавця щодо визначення інформації в Цивільному кодексі України, виявлено переваги й недоліки врегулювання зазначеної сфери в законах України. Окреслено прогалини правового регулювання інформаційної галузі в Україні й перспективи її розвитку.

Ключові слова: інформація, інформаційне суспільство, доступ до інформації, запити на інформацію, право власності на інформацію, офіційна інформація, інформація з обмеженим доступом.

Інтенсивна інформатизація більшості сфер людського життя та діяльності є нині одним із найважливіших глобальних і визначальних факторів для подальшого соціально-економічного й інтелектуально-духовного процесів розвитку людства. Для цього процесу характерні такі риси:

- обмін інформацією набуває глобального характеру, державні кордони та відстані вже не є суттєвою перешкодою для руху інформаційних потоків;
- значно розширились можливості збору, обробки, зберігання, передачі інформації, доступу до неї;
- суттєво зросло і продовжує зростати значення доступу до інформації для розвитку різних сфер людської діяльності;
- відбувається перехід до нових форм зайнятості населення, зокрема, формування нових трудових ресурсів за рахунок збільшення кількості зайнятих в інформаційно-інтелектуально зорієнтованих типах робіт;
- безпрецедентно зросла кількість персональних та корпоративних контактів на глобальному рівні, розгортаються процеси формування трансдержавних і транснаціональних спільнот.

Цій фазі розвитку відповідає нове суспільно-економічне середовище – інформаційне суспільство, яке формується нині у світі й характеризується розвинутою інформаційно-комунікаційною інфраструктурою та прискореним розвитком високотехнологічних галузей економіки, різким збільшенням доступу громадян до інформації, освіти, культурних надбань, можливостей роботи й спілкування, реалізацією нового, більш високого рівня прав і свобод громадян, нарешті, високими темпами економічного зростання.

На практиці досить часто виникає цілий спектр питань, починаючи від поняття та правового статусу тієї чи іншої інформації. Закінчуючи тим хто, як і на яких умовах може здійснювати ті чи інші операції з інформацією.

Мета статті – аналіз нормативно-правових актів у зазначеній сфері, а також

ключових, "проблемних" аспектів правового регулювання доступу до інформації й операцій з інформацією.

Серед вітчизняних дослідників – фундаторів української школи правової інформатики, у комплексі з інформаційним правом та інформаційною безпекою, можна відзначити таких, як: І. Арістова, Р. Калужний, П. Мельник, Н. Мироненко, А. Музика, Н. Нижник, В. Попович, Л. Савченко, С. Ріпна, В. Шамрай, В. Шкарупа. Особливо слід підкреслити внесок у розробку проблеми інформаційного забезпечення державного управління таких провідних учених, як: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, О. Бандурка, В. Опришко та ін.

Характеризуючи інформаційну галузь суспільного життя загалом, необхідно відзначити той факт, що останнім часом ця галузь зазнає серйозних змін. Основоположні принципи регулювання відносин у сфері інформації встановлено в Конституції України. Так, згідно зі ст. 34 Конституції, право на інформацію полягає в тому, що кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово чи в інший спосіб – на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя [1].

Згідно зі ст. 31 Конституції України, держава забезпечує таємницю листів, телеграм та інших поштових відправлень, телефонних переговорів та інших законних видів зв'язку. Також держава гарантує кожній людині право на вільний доступ до достовірної інформації про стан природного середовища, умови життя й праці, якість продуктів харчування та предметів побуту, а також право на її поширення. При цьому приховування або викривлення інформації про шкідливі для здоров'я людей фактори заборонено законом.

Водночас Конституція на підставі ст. 30 дозволяє обмежувати права і свободи людини з метою запобігання розголошенню

інформації, одержаної конфіденційно. Можливе порушення таємниці листування та інших способів зв'язку у випадках, коли це необхідно в інтересах національної безпеки, економічного добробуту країни, громадського порядку й з метою запобігання злочинам. Необхідно зазначити, що ці положення узгоджуються і з п. 2 ст. 29 Загальної декларації прав і свобод людини, де вказано, що при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання й поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку й загального добробуту в демократичному суспільстві [8].

Право на вільне висловлення своєї думки, яке включає свободу шукати, одержувати й поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір, міститься також і в міжнародних конвенціях і пактах, зокрема в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права від 10 грудня 1966 р., ратифікованому СРСР ще в 1968 р. [9].

Повертаючись до Конституції України, необхідно розглянути ряд аспектів. По-перше, положення ст. 50 Конституції вводить поняття інформування населення про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на поширення такої інформації. Причому ця інформація відрізняється від інформації, пов'язаної із захистом громадян або національної безпекою, економічним добробутом країни і громадським порядком, доступ до якої може бути обмежений. Тобто Конституція не дає безпосереднього поняття інформації, але вказує на те, яка інформація повинна надаватися відкрито й без обмежень і право доступу до якої інформації може бути обмеженим.

По-друге, Конституція прямо не обумовлює таку властивість інформації, як достовірність. Зазначеною властивістю повинна володіти вся інформація, що виходить від владних структур щодо громадських справ та особистих питань. Інформація, яка виходить із засобів масової інформації, також повинна бути достовірною, тобто відповідати дійсності. Саме тому в цьому питанні виникає двояке розуміння Конституції. Обов'язок надання достовірної інформації владними структурами та засобами масової інформації є перманентним, або ж він виникає при конкретному зверненні громадян? Тобто достовірне забезпечення інформацією є одним з обов'язкових завдань засобів масової інформації та державних органів чи лише при опублікуванні певної інформації необхідно суворо контролювати достовірність? Хочемо зауважити, що більшість Положень про органи державної влади не містять у собі обов'язку забезпечувати державу й суспільство достовірною інформацією. При цьому мається на увазі, що якщо певна інформація буде опублікована, то вона повинна володіти такою властивістю, як достовірність. Водночас ми часто стикаємося із "застереженнями" ЗМІ про "розбіжності" позиції редакції з думкою її журналіста, автора.

Або ж застереження про інформацію на правах реклами, коли ЗМІ фактично знімає із себе відповідальність за достовірність надання такої інформації. Більше того, в текстах (в ефірі) того чи іншого ЗМІ можна зустріти звороти "за останніми чутками", або, що ще більш конфліктно, створюються так звані "жовті" газети, які в основному працюють із неперевіреною інформацією. Все це є серйозною правовою проблемою, предметом дискусій і більш докладного правового регулювання у світлі конституційного обов'язку ЗМІ забезпечувати достовірність поширюваної інформації.

По-третє, в Конституції України міститься таке поняття, як "право на інформацію". Тут варто пояснити, що безпосередньо та чи інша особа не завжди може претендувати на інформацію як на об'єкт своїх майнових прав, у тому числі права власності. Імовірно, що в цьому випадку мається на увазі право на доступ і ознайомлення з інформацією, створеною іншими особами, органами влади. Водночас дуже важливим є той факт, що Конституція в галузі інформаційних відносин фактично ввела новий об'єкт суб'єктивних прав – сам процес вивчення, ознайомлення з інформацією.

По-четверте, зміст норм права, стосовно інформації, закріплених у Конституції, спрямований на визначення статусу найбільш важливої інформації, а також на визначення вичерпного переліку видів інформації й дій, з використанням і здійсненням яких може бути пов'язане обмеження осіб у правах. У цьому важливому питанні розробники Конституції ввели ряд суб'єктивних понять, трактування яких у законодавчих актах і підзаконних нормативних актах може істотно варіювати. Наприклад, "захист громадян", з яким може бути пов'язано певне обмеження в праві на інформацію, – дуже широке й неконкретне поняття. Практично більшість дій владних структур будь-якої держави так чи інакше пов'язана із захистом своїх громадян. Усе це наводить на думку про можливі й необхідні уточнення та коригування конституційних положень або ж їх конкретизацію без зміни основних конституційних принципів в інших законодавчих актах.

Цивільний кодекс України [2] є специфічним регулятором відносин, пов'язаних з інформацією. З одного боку, він не містить у собі норм, що безпосередньо визначають поняття інформації та можливі операції вироблених з нею. З іншого боку, наявне опосередковане регулювання, за якого правовому регламентуванню підлягає не сама інформація, а факти, вольові дії, документи та інші юридично значущі факти, події та процеси, які не просто несуть у собі інформацію, а впливають на виникнення, зміну й припинення прав та обов'язків. Причому каталізатором подібних змін є саме інформація, яка міститься в подібних документах, що відображає факти, тощо.

Правове регулювання Цивільним кодексом суспільних відносин засноване на диспозитивному методі. Водночас у випадках, коли законодавець вважав за потрібне надати особливого значення інформації та наслідкам її використання, чітко виявляється імперативний метод регулювання.

Цивільний кодекс щодо регламентації відносин щодо інформації, так само, як і Конституція, не дає визначення інформації. При цьому щоразу під інформацією мається на увазі похідне від документальної або фактичної діяльності людини явище. При цьому інформація розглядається як збережена на матеріальних носіях або відображена в електронному вигляді [5].

Варто зауважити, що наявність "розпливчастих", суб'єктивних, абстрактних понять є проблемою не тільки Цивільного кодексу, а й інших нормативних актів. Проте, на наш погляд, Цивільний кодекс, який є основним законом, що регламентує цивільні правовідносини, і на підставі та на виконання якого приймаються різні інші нормативні акти, не повинен використовувати подібні суб'єктивні поняття без закріплення основних тез про інформацію. Це, у свою чергу, послужило б механізмом, що утримує від можливого розширювального тлумачення наступних положень Цивільного кодексу України.

Регламентування інформаційних відносин в основному пов'язано саме з документованою інформацією, відображеною на певних носіях (матеріальних чи електронних), оскільки переважна кількість норм пов'язана з подібними відображеннями інформації, що має певну доказову силу, а також певну основу для можливих дій або бездіяльності договірних сторін.

Вважаємо цей принцип правильним, оскільки в правовому регламентуванні відносин контроль над законністю й точністю правовідносин можливий у випадку, коли самі об'єкти правовідносин можуть бути закріплені та вивчені. Проведення подібних операцій щодо інформації, не відображеної на матеріальному носії, фактично унеможливує або вкрай ускладнює подальшу перевірку її відповідності дійсності та чинному законодавству.

Відповідно, і в процесі нормативного регулювання, і в правозастосовчій практиці закріплення інформації на матеріальних носіях є основою не тільки виникнення доказової сили інформації, а й базою для точного виникнення, зміни та припинення прав і обов'язків (у зв'язку з виникненням, зміною, вивченням і ліквідацією тієї чи іншої інформації, відображеної на матеріальному носії).

Вивчення інформації поряд з її виникненням зазначено не випадково, оскільки деякі права та обов'язки виникають в осіб та держави саме у зв'язку з вивченням тієї чи іншої інформації. І нарешті, "матеріалізована" інформація доступна для аналізу й оцінювання третім особам, крім її творця, що забезпечує нормальне функціонування судової влади, слідчих органів тощо.

При цьому, навіть якщо деяка інформація й не була відображена на матеріальному носії, але її джерело може відтворити її багаторазово, без спотворення основного сенсу, то допустимо "використання" самого джерела інформації, наприклад свідчення в суді.

Основні правила й умови діяльності зі створення та розвитку інформації як середовища функціонування інформаційного суспільства в Україні, регулювання правових відносин, що виникають у процесі формування та використання, створення, збирання, оде-

ржання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації регулюють Закони України "Про інформацію", "Про доступ до публічної інформації" [5].

Особливістю цих Законів є недостатньо чітке визначення засобів і носіїв публічної інформації. Вважаємо зазначену проблему невирішеною, оскільки розвиток технічного прогресу може створювати величезну різноманітність носіїв інформації.

Ефективний нормативно-правовий акт встановлює обмеження щодо обігу інформації, включаючи особисту. Ці положення будуть детально розглянуті нами у наступних публікаціях, але тут слід звернути увагу на той факт, що в зазначених Законах є й позитивні аспекти: в них докладно описано механізм доступу до інформації із зазначенням як форм запитів інформації, так і процесу її надання, а також визначено принципи обмеження доступу до певних видів інформації.

Загалом вказані Закони регламентують права доступу й вивчення офіційної інформації, але залишають поза своєю увагою питання прав власності на інформацію, або прав володіння інформацією. Таке збирання, володіння та зберігання інформації, вважаємо, має не правовстановлювальний характер, а описовий елемент, що визначає саме поняття офіційної інформації, оскільки цей Закон не обумовлює аспекти виникнення, зміни та припинення будь-яких прав, у тому числі права володіння, щодо інформації.

Висновки. Відповідно до сучасних досягнень у галузі розвитку інформаційних технологій, законодавцем розроблено і прийнято законодавчі акти, що регламентують використання інформації. Ця сфера перебуває на стадії становлення, оскільки прийняті закони не охоплюють усіх питань правового регулювання інформації, зокрема не відбулося "повної легалізації" Інтернету як сучасної системи передачі інформації. Ця сфера правового регулювання є проблемною не тільки в Україні, а й в інших країнах, у тому числі в Європейському Союзі, тому подальші наукові дослідження мають бути зосереджені в цьому напрямі.

Список використаної літератури

1. Конституція України // Урядовий кур'єр. – 1996. – № 129–130. – 47 с.
2. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
3. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 32. – Ст. 314 (із змінами, внесеними згідно із Законами від 13.04.2012 р. № 4652-VI та від 17.05.2012 р. № 4711-VI).
4. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 34. – С. 1188. – Ст. 481.
5. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 651.
6. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на

- 2007–2015 рр. : Закон України від 09.01.2007 р. № 537-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.
7. Об информатизации : Закон Республики Казахстан от 11.01.2007 г. № 217-III [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pavlodar.com/zakon/info>.
 8. Загальна декларація прав і свобод людини // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – С. 89. – Ст. 3103.
 9. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
 10. Городов О.А. Основы информационного права России : учеб. пособ. / О.А. Городов. – СПб., 2003. – 305 с.
 11. Копилов В.А. О системе информационного права / В.А. Копылов // Научно-техническая информация. Серия 1. Организация и методика информационной работы. – 2000. – № 4. – С. 1–9.
 12. Кохановська О.В. Цивільно-правові проблеми інформаційних відносин в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03 / О.В. Кохановська. – К., 2006. – 455 с.
 13. Селіванов В. Правова природа регулювання суспільних відносин / В. Селіванов // Право України. – 2000. – № 10. – С. 10–20.
 14. Тихомиров Ю.А. Публичное право : учеб. для юрид. фак. и вузов / Ю.А. Тихомиров. – М. : БЕК, 1995. – С. 211.

Стаття надійшла до редакції 25.04.2013.

Шурупова К.В. Усовершенствование системы нормативного регулирования информации и операций с информацией

В статье рассматриваются проблемы, связанные с определением правового регулирования статуса информации в Украине и операций с ней. Анализируются положения Конституции Украины относительно правовой природы информации, возможных прав и обязанностей распорядителей и получателей информации. Указывается на позицию законодателя относительно определения информации в Гражданском кодексе Украины, выявляются преимущества и недостатки урегулирования названной сферы в законах Украины. Обозначаются пробелы правового регулирования информации в информационной отрасли в Украине и перспективы ее развития.

Ключевые слова: информация, информационное общество, доступ к информации, запросы на информацию, право собственности на информацию, официальная информация, информация с ограниченным доступом.

Shurupova K. An improvement of the system of the normative adjusting of information and operations is with information

In research an author examines actuality of the problems related to the decision of the legal adjusting of status of information in Ukraine and operations with her. By an author the positions of Constitution of Ukraine analysed in detail in relation to legal nature of information, possible rights and duties of managers and recipients of information. In research specified on position of legislator in relation to the decision of information in Civil Code of Ukraine, attention applies on advantages and lacks of settlement of the indicated sphere in the laws of Ukraine.

An author outlines the blanks of the legal adjusting of informative industry in Ukraine and determines the prospects of her development.

Civil Code of Ukraine it is the specific regulator of the relations related to information. From one side, he does not contain norms directly determine the concept of information and possible operations of mine-out with her. On the other hand, the mediated adjusting is present, at what legal regulation is subject not information, but facts, volitional actions, documents and other legally meaningful facts, events and processes that not simply carry in itself information, but influence on an origin, change and stopping of rights and duties.

Thus the catalyst of similar changes is exactly information that is contained in similar documents, that removes facts and others like that.

The legal adjusting is based the Civil code of public relations on a non-mandatory method. At the same time, in the cases when a legislator considered necessary to give the special value of information and consequences of her use, the imperative method of adjusting appears clearly.

Basic rules and terms of activity are in the areas of creation and development of information as environments of functioning of informative society in Ukraine, adjusting of legal relations, that arise up in the process of forming and use, creation, collection, receipt, storage, use, distribution, guard, regulated a priv by laws "On information", "About access to public information".

The feature of the indicated laws is a clear not enough decision of facilities and transmitters of public information. Consider marked a problem unsolved, as development of technical progress can create the enormous variety of transmitters of information.

Following a modern achievement in industry of development of information technologies, a legislator were the worked out and accepted legislative acts that regulate the use of information. At once it follows to stipulate circumstance that this area is on the stage of becoming, as passed an act does not cover all questions in industry of the legal adjusting of information, including - "complete legalization" of the Internet did not take place, as a modern system of information transfer.

Key words: information, informative society, access to information, to wash down on information the right of ownership on information, official information, information with a limit access.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.2

Н.В. Галіцина

кандидат юридичних наук, доцент
БІДМУ КПУ

ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ПРОБЛЕМ ДОСЛІДЖЕННЯ ЖІНОЧОЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ

Статтю присвячено стану вивчення проблеми жіночої злочинності в Україні та світі. У ній за хронологічним порядком розглянуто основні здобутки минулого й сучасності щодо спектра питань, пов'язаних із жіночою злочинністю: природою, особливостями, детермінантами тощо. Зроблено висновок про те, що, незважаючи на великий період і відносно велику кількість зарубіжних досліджень на дисертаційному рівні в кінці XX – на початку XXI ст., у питаннях, пов'язаних із жіночою злочинністю, залишається багато неточностей.

Ключові слова: біологічні чинники, жіноча злочинність, кримінальність жінок, соціологічна модель.

Зазвичай загальний огляд проблеми, котра досліджувалася з використанням принципів і методів науки, сприймається як належна академічна традиція, метою якої є виявлення успіхів науковців і того, що вони не змогли зробити. Опубліковані дослідження, що стосувалися проблеми жіночої злочинності та включали ретроспективний огляд наукових здобутків, умовно можна розділити на два типи. До першого належать праці, що включають дані, починаючи із часів Бронзової доби, характеризуючи соціальну роль жінки в тогочасному суспільстві, її закріпачений стан тощо [1, с. 12–15]. У контексті такого підходу загальна ідея полягала в тому, що більший соціальний контроль щодо жінки зумовлював меншу її кримінальну активність. Другий тип передбачає вузькофаховий підхід, відсуюючи на задній план соціально-філософські здобутки з цієї теми.

Не применшуючи значення обох типів для людської культури, все-таки вважаємо, що період досліджень зазначеної проблеми, котрий передбачав застосування кількісних методів пізнання, видається більш перспективним у плані пошуків невідомих закономірностей, котрі можуть прислужитися людству в пізнанні цього складного питання, котрим є злочинність, і жіноча зокрема.

Чи можна, наприклад, Ч. Ломброзо, П. Тарнавську, Г. Тарда зарахувати до дослідників, які використовували вузькофаховий підхід в оцінюванні жіночої злочинності та жінок-злочинниць? Певна річ, що

так, оскільки вони використовували кількісні методи досліджень. Але Г. Тард, так само, як і М. Гернет, більше має стосунок до соціологічної кримінології! Крім того, ці автори використовували й статистичні методи, котрі належать до кількісних. Однак, незважаючи на вищесказане, цьому питанню однозначно більше приділяли уваги західні дослідники. Причому як у минулому, так і в сучасності.

Мета статті – виявити загальний стан питання про жіночу злочинність, а також відповідність наукових публікацій дійсному розвитку науки сучасного людства.

Г. Тард висловлювався щодо проблеми злочинної поведінки та статі цілком у дусі соціологічного погляду. Він вважав, що не статя у фізіологічному сенсі визначає поведінку, у тому числі аморальну, а соціальні властивості людей, зокрема, вища моральність жінок, порівняно із чоловіками, вища релігійність та тверезість перших [2, с. 103–106]. Але, чи не є такий привабливий для будь-якої жінки висновок (хоча, ймовірно, за винятком вказівки на релігійність, адже не всі жінки релігійні навіть у добу підвищеного клерикалізму), простим циклічним тлумаченням: статистика нижче – відтак моральність вище?

Є. Тарновський пояснював меншу кримінальну активність жінок у вбивствах не стільки соціальними факторами, скільки фізіологічними. Жінки, будучи фізично слабкими, вчинюють значно менше тяжких злочинів проти життя та здоров'я [3, с. 292]. Питанню жіночої злочинності приділяла значну увагу і П. Тарновська, здобутки якої із

цієї проблеми були досить вагомими, навіть порівняно з її сучасниками Ч. Ломброзо та Г. Ферреро (праця "Жінка-злочинниця та повія" (1893 р.)) [4]. Вона, залишаючись на полі кримінальної антропології, підкреслювала чоловічі риси в жінок-вбивць, вважаючи, що "чоловічі злочини" вчиняють жінки із чоловічими рисами [5–7]. Проте до цього питання учена не ставилася так спрощено, як може видатися на перший погляд, оскільки знала й про жінок-отруйниць, крадійок, повій. Узагалі, як це було характерно для антропологічного підходу, тобто позитивістського у своїй основі, вона здійснила багато вимірювань жінок-злочинниць і повій. Втім, цей підхід уже достатньо критикувався в юридичній літературі для того, щоб її повторювати в нашому дослідженні. Однією невеличкою публікацією про жінок-злочинниць обдарував нас І. Фойницький, котрий підкреслював, що межі жіночого життя, оточення й дають відповідну "терку" жіночої кримінальності; урбанізоване життя, а також наближення жінки до можливостей чоловіків, зниження патріархального контролю визначають більшу кількість жіночих злочинів у Російській імперії [8, с. 130]. Фактично, слід підкреслити, що в наприкінці 1800-х рр. питаннями жіночої злочинності почали займатися фахово.

Після зазначених праць, особливо публікацій П. Тарновської, на початку 1900-х рр. питання жіночої злочинності особливо увагою не користувалося. Але не можна стверджувати, що воно було в повному забутті. М. Гернет досить детально зупинявся на структурі, динаміці, причинах існування жіночої злочинності. Він приділяв увагу статистичному описові проблеми та, будучи прихильником соціологічної моделі кримінології, доходив висновку, що чоловіча та жіноча злочинність відрізняються не лише масштабами, а й характером, і відображають соціальний стан статей. Втім, положення про те, що зменшення розбіжностей між умовами життя жінок і чоловіків приводить до зменшення різниці між жіночою та чоловічою злочинністю, не було оригінальним, воно вже висловлювалося його попередниками [9, с. 254, 364].

У той самий період була ще одна публікація, у якій М.Ф. Заменгоф переважно зробив акцент на близькому соціальному оточенні жінки, дійшовши відомого й раніше висновку про те, що саме родина є осередком розвитку жіночої кримінальності [10, с. 28]. Цей висновок також є досить умоглядним, хоча він ґрунтується на статистичному аналізі, однак, це все одно, що зробити висновок про те, що осередком соціальності й асоціальності є суспільство. Певна річ, що люди, котрі мають родину, зазнають факторів впливу, певні з яких генеруються або зумовлюються родинним життям, конфліктами, затишком або потре-

бою пожертвувати собою. У цьому сенсі дослідниці умов виправлення ув'язнених жінок ведуть мову про родину як про осередок ресоціалізації.

Із цього періоду й до початку 1960-х рр. у розгляді цього питання настає затишшя на теренах СРСР. Як відомо, це пов'язано з гоніннями на кримінологію як на буржуазну науку. Але зарубіжні дослідники продовжували вивчати зазначену проблематику, хоча й маємо підкреслити, що за значний проміжок часу (більше ніж за 40 років) кількість таких досліджень була невеликою.

Усього близько десяти сторінок приділив жіночій злочинності В. Бонже у великій за обсягом монографії "Злочинність та економічні умови" (1905 р.). У ній автор підкреслив вплив злиднених умов існування на жіночу злочинність [11, с. 519–530]. У 1906 р. усього одну сторінку в невеликій за обсягом публікації приділив А. Лассанже, присвятивши її статистиці жіночої злочинності [12, с. 12]. Можна також виокремити працю А. Лаказ "Злочинність жінок у Франції: статистичне та медично-правове дослідження" (1910 р.) [13]. Праця в цілому написана в дусі ломброзіанського антропологізму, що не зменшує цінності самого дослідження. Щоправда, впадає в око відверто моралізаторський характер висновків.

Не можна стверджувати, що на Заході була така відчутна перерва у дослідженнях проблем, пов'язаних із жіночою злочинністю, відповідно, 24 та 13 років між 1910 та 1934 рр., а потім між 1937 та 1950 рр. Публікації на рівні журнальних статей з'являлися, але порівняно з працями про чоловічу злочинність їх було обмаль, усього близько 20. Пояснення такого стану речей найчастіше давали кримінологи феміністичного підходу, але вже в 1960-х рр. Втім пояснення цьому слід шукати не скільки в самому нехтуванні "жіночим питанням", стільки в тому, що традиційна мала частка жіночої злочинності відводила від себе цікавість на користь більш динамічної злочинності. У цьому слід винуватити еволюцію людського мозку, оскільки людина завжди звертає більше уваги на найгостріші проблеми.

Відтак, зупинимось на найпомітніших дослідженнях цього часу. Одним із таких є праця Ш. Глюк та Е. Глюк "П'ятсот делінквентних жінок" (1934 р.) [14]. Науковці вивчили життя 500 жінок, котрі були засуджені й зареєстровані як злочинниці. Вони зосередилися на соціальних умовах її існування, а найбільше – на вадах пенітенціарної системи, котрі також, на їхню думку, сприяли делінквентності жінок. Це було масштабне дослідження, в якому були використані статистичні методи, методи мікрорівня, тобто дослідження персональних історій конкретних жінок.

Порівняно довгий час спостерігалася "публікаційна тиша" щодо цієї проблеми. Лише в 1950 р. у США була опублікована

праця О. Поллака "Кримінальність жінок". У ній автор використав основну тезу, яка полягала в тому, що кримінальність жінок відображає їхню біологічну природу в культурному контексті. Він стверджував, що статистичні показники недостатні для адекватного оцінювання жіночої кримінальності, і зауважував про іншу її природу. Зокрема, дослідник зауважив на прикладі вбивств, що жінки найчастіше вбивають своїх близьких (переважно чоловіків), на відміну від чоловічої злочинності, що орієнтована зовні сімейних відносин. О. Поллак дослідив природу жіночої злочинності, типи злочинів і техніки, котрі використовують злочинниці. Автор розкритикував оцінки щодо справжньої поширеності жіночої злочинності, особливо кримінальних абортів та крадіжок із крамниць. Він розкрив характеристику особистості жінки-злочинниці, біологічні та соціальні фактори, котрі впливають на жіночу злочинність. Перш за все, має зацікавити незвична спроба дослідника спростувати тезу про меншу кримінальність жінок як поширений міф. Він підкреслив, що біологічні особливості жінок: фізична слабкість, що зумовлює більшу обережність вступати у конфлікти, пов'язані з насильством, неможливість вдиратися до приміщень, гірша орієнтація в техніці (мистецтво злому замків тощо), а також те, що жінка більшою мірою орієнтована на соціальну стабільність і захищеність – вказують не на меншу кримінальність, а на обмежені можливості при виборі можливих варіантів досягнення цілей. Автор наполягав на некоректності використання поняття кримінальності з огляду на легальне визначення злочину [15, с. 100–106].

Друга половина 1950-х рр. характеризувалась затишшям плані досліджень проблем, пов'язаних із жіночою злочинністю. А в 1960-х рр. у західній літературі домінували публікації нового віяння в цьому питанні – феміністичної кримінології. З 1960-х рр. у радянській кримінології були представлені праці, у яких розглядалися деякі аспекти жіночої злочинності в контексті загальних проблем кримінології.

З початку 1970-х рр. у Радянському Союзі почалися тематичні дослідження жіночої злочинності [16; 17]. У них дається кримінологічна характеристика жіночої злочинності, окремих категорій жінок-злочинниць, зокрема, рецидивісток, досліджується питання співвідношення біологічного та соціального в жіночій злочинності, певна річ, що з позиції критики біологічного підходу як буржуазного. Треба підкреслити, що цей період, як і всі 1980-ті рр., радянська кримінологія не могла вийти за межі ідеологічних штампів у цьому питанні, як і в решті проблем кримінології, хоча окремі кримінологічні дослідження фундаментального характеру стали вагомим внеском у розвиток усієї кримінології.

У 1970–1980-х рр. західна кримінологія також не рясніла дослідженнями цього питання. Тут треба зазначити, що дослідники вже могли спостерігати більшу залученість жіночого населення в промисловість, обслуговування та нижчі й середні ланки управління. Та все ж продовжували наполягати на соціальному корінні особливостей жіночої злочинності.

У цей період зазначається, що жіноча насильницька злочинність більш жорстка, ніж чоловіча. Те саме повторюють і наші сучасники, видаючи це за певну новизну. Але це не так. І ті, й інші не звертають увагу на той факт, що тут не проблема відносної більшої насильницької активності жінок, а проблема неадекватного вимірювання. Справа в тому, що зазвичай жінка сприймається як менш небезпечний суб'єкт, до неї ставляться більш лояльно, тому реєструють переважно найтяжчі злочини й дають їм хід. Відтак, у вибірці виявляються частіше найтяжчі злочини, пов'язані з насильством. Це створює ілюзію більш жорсткої тенденції в жіночій злочинності.

У країнах Заходу та Сходу в 1990-х рр. активізувалися публікації досліджень, присвячених жіночій злочинності. Традиційно, в перших із більш активним застосуванням феміністичного підходу, а в других – більш поміркованого, звичного. У другій половині 1990-х рр., якщо порівнювати з минулим, дослідження на цю тему активізувалися. При цьому слід підкреслити, що традиційно більш кількісні дослідження країн Заходу не значно переважили кількість досліджень питання жіночої злочинності на дисертаційному рівні в пострадянських країнах (в Україні – 1, в Республіці Білорусь – 1, а в основному – в Російській Федерації).

Висновки. Отже, дослідження проблеми має більше ніж столітню історію. Відтак, існує вже традиційне бачення проблеми. Однак є науковці, котрі дивились на проблему по-іншому. Проте майже всі дослідники сходяться у тому, що пояснення особливостей феномену жіночої злочинності слід шукати не в біологічному, а в соціальному, причому прихильники феміністичного підходу підкреслюють, що в соціально-політичному. Ми можемо також бачити узгодження більшості кримінологів у тому, що жіноча насильницька злочинність має не лише кількісні особливості щодо чоловічої насильницької злочинності, а і якісні. Втім, очевидно, що дослідники, роблячи такий висновок, врахували не всі соціальні та математичні закономірності, котрі можуть бути покладені в його основу. Зокрема, вони не врахували особливості реєстрації жіночих злочинів. Більшість сучасників повністю відкидають будь-які біологічні чинники для особливостей жіночої злочинності, зауважуючи лише про те, що вони можуть впливати на криміналістичний механізм вчинення конкретного злочину, але не на весь вид

злочинності. В Україні кримінологи заперечують не соціальні, і не психологічні теорії жіночої злочинності, зазначаючи про необхідність комплексного підходу до проблеми, щоправда, відкидаючи найменші біологічні натяки щодо елементів цього комплексу. Західні кримінологи поміркованого підходу більш активно визнають необхідність враховувати при оцінюванні жіночої злочинності те, що стать робить статтю – гормональний рівень регулювання поведінки, структура шарів та елементів головного мозку, соціальне тло, що позначається на біології статі тощо. Але далі ніж загальні фрази, переважно, у підрядковому посиленні, вони не йдуть.

Крім цього, так і не знайшов належної реакції серед кримінологів той факт, що дуже швидкі зміни в соціальній структурі суспільства, котрі відбулися в другій половині ХХ ст., зумовили "звільнення" жінок з під домашнього "рабства", активне їхнє залучення у сферу виробництва, надання послуг та в управління. Але це суттєво не позначилося в більшості країн світу, де це відбулося, на пропорції жіночої та чоловічої злочинності. Це ставить під сумнів тези дослідників жіночої злочинності в ХХ ст., що зрівняння жінок у соціальному статусі із чоловіками призведе до такого ж зрівняння жіночої та чоловічої злочинності. І сьогодні більшість із тих, хто публікуються на тему жіночої злочинності, продовжують повторювати цю тезу як мантру, але ж це вже давно спростована ідея самими фактами, а замість неї не знайшли належної. Зовсім залишається не вивченим питання про особливості жіночої злочинності у сфері управління та фінансово-господарської діяльності. Це ті сфери, де соціальна різниця між жінками та чоловіками мінімізована, якщо не звертати уваги на тези феміністичної ідеології. І все ж таки, ці особливості є. А питання про те, чим вони зумовлені, якщо різниця, дійсно-таки в соціальному, також залишається без відповіді. Треба насамкінець підкреслити, що в проблематиці жіночої злочинності, незважаючи на появу значної кількості публікацій на цю тему порівняно з минулими роками, залишається багато неточностей.

Список використаної літератури

- Аджиева Л.З. Криминологическая характеристика женской преступности и проблема её профилактики (по материалам Республики Дагестан) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Лейла За-вуровна Аджиева ; Дагестанский государственный университет. – Махачкала, 2004. – 189 с.
- Тард Г. Преступник и преступление. Сравнительная преступность. Преступность толпы / Г. Тард ; сост. и предисл. В.С. Овчинского. – М. : ИНФРА-М, 2004. – 391 с.
- Тарновский Е.Н. Преступления против жизни по полам, возрастам и семейно-му состоянию / Е.Н. Тарновский // Юридический вестник. – 1886. – Кн. X. – С. 276–297.
- Ломброзо Ч. Женщина преступница и проститутка / Ч. Ломброзо, Г. Ферреро. – Чебоксары : АБАН-И, 1994. – 220 с.
- Тарновская П.Н. Женщины-убийцы. Антропологическое исследование врача П.Н. Тарновской с 163 рисунками и 8 антропометрическими таблицами. Криминалистика / П.Н. Тарновская. – СПб. : Т-ва Художественной Печати, 1902. – 520 с.
- Тарновская П.Н. Воровки: Антропологическое исследование / П.Н. Тарновская. – СПб. : Типография Дома Прозрения Малолетних Бедных, 1891. – 79 с.
- Тарновская П.Н. О некоторых антропологических измерениях и физических признаках вырождения у привычных проституток / П.Н. Тарновская. – СПб. : Тип. М.М. Стасюлевича, 1887. – 105 с.
- Фойницкий И. Женщина-преступница / И. Фойницкий // Северный вестник. – 1893. – № 2–3. – С. 111–140.
- Гернет М.Н. Избранные произведения / М.Н. Гернет ; [сост.: М.М. Бабаев ; отв. ред.: А.Б. Сахаров]. – М. : Юрид. лит., 1974. – 639 с.
- Заменгоф М.Ф. Брак, семья и преступность. Из "Журнала Министерства Юстиции" (Февраль 1916 г.) / М.Ф. Заменгоф. – Петроград : Сенат. Тип., 1918. – 34 с.
- Bonger W.A. Criminalité et conditions économiques / Willem Adriaan Bongers. – Paris : Maas & Van Suchtelen, 1905. – 730 p.
- Lacassagne A. Précis de médecine légale / Alexandre Lacassagne. – Paris : Storck, 1906. – 15 p.
- Lacaze H. De la Criminalité féminine en France, étude statistique et médico-légale / Henri Lacaze. – Paris : Impr. de la "Revue judiciaire", 1910. – 157 p.
- Glueck S. Five Hundred Delinquent Women / Sheldon Glueck, Eleanor T. Glueck. – New York : Alfred A. Knopf, 1934. – 539 p.
- Pollak O. The Criminality of Women / Otto Pollak. – Philadelphia : University of Pennsylvania Press, 1950. – 180 p.
- Серебрякова В.А. Криминологическая характеристика женщин-преступниц: По материалам изучения лиц, содержащихся в ИТК / В.А. Серебрякова // Вопросы борьбы с преступностью. – М. : Юрид. лит., 1971. – Вып. 14. – С. 3–16.
- Голоднюк М.Н. Криминологическая характеристика женской преступности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Марина Николаевна Голоднюк ; Моск. гос. ун-т. – М., 1975. – 22 с.

Стаття надійшла до редакції 22.04.2013.

Галицына Н.В. Обзор проблем исследования женской преступности в Украине и мире

Статья посвящена состоянию изучения проблемы женской преступности в Украине и мире. В ней в хронологическом порядке рассматриваются основные достижения прошлого и современности по спектру вопросов, связанных с женской преступностью: природа, особенности, детерминанты и т.п. Сделан вывод о том, что, несмотря на большой период, и относительно большое количество зарубежных исследований на диссертационном уровне в конце XX – начале XXI в., в вопросах, связанных с женской преступностью остается много путаницы.

Ключевые слова: биологические факторы, женская преступность, криминальность женщин, социологическая модель.

Galitsina N. Overview of research issues of female crime in Ukraine and worldwide

The article presents an overview of research problems of female crime in Ukraine and the world. There are points out that we have more than a century of research in these problems. But beyond that, is what can be called tradition vision problems. Almost all researchers agree that the explanation of the phenomenon of female criminality features not to be found in the biological sphere and the social sphere, and feminist approach advocates point out that the answer must be sought in the social and political sphere. We can also see the agreement of most criminologists that female violent crime is not only quantitative specifics about the men of violent crime, but also qualitative features. Obviously, researchers, making this conclusion do not take into account all social and mathematical patterns that can be placed in its foundation. In particular, they do not take into account the peculiarities of registration of female crime. Most contemporaries totally reject any biological factors for the characteristics of female criminality, noting only that they can influence the mechanism of criminalistics committing a specific crime, but not the whole form of crime. In Ukraine criminologists not flatly deny the neither social nor psychological theories of female criminality, noting the need for a comprehensive approach to the problem, however, rejecting the smallest biological notes on the elements of this complex. Western criminologists moderate approach more actively recognize the need to take into account in assessments of female criminality that sex makes sex – hormone levels regulate behavior, structure and elements of the layers of the brain, social background, shown on the biology of sex and so on. But more than common phrases, preferably in an interlinear link, they do not go.

The article states that have not found a good response among criminologists fact that very rapid changes in the social structure, which occurred in the second half of the XX century, led to the "liberation" of women from the domestic "slavery", their active involvement in manufacturing, services and management. But it is essentially not affected in most countries where it happened, the proportions of male and female crime. This casts doubt on the thesis research of female crime in the XX century, that equalizing women's social status with men lead to the same equation of female and male crime. It is concluded that even today, most of those published on the topic of female crime, continue to repeat this statement as a mantra, but this idea has long been refuted by facts, but instead found no good. The article emphasized that remains unexplored question about the features of female criminality in the area of financial and economic activity. These are the areas where social differences between women and men minimize, if not pay attention to the thesis of feminist ideology. It is noted that this question also remains unanswered. It is emphasized that the problems of female crime, despite the boom compared to the previous publications on this subject in the world, there is a lot of confusion.

Key words: biological factors, female criminality, women's crime, sociological model.

**КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СУБ'ЄКТА
ЗЛОЧИНУ РОЗБЕЩЕННЯ НЕПОВНОЛІТНІХ**

У статті досліджено місце та значення обов'язкових ознак суб'єкта розбещення неповнолітніх, що характеризують вік, осудність особи, яка вчинила злочин. Обґрунтовано доцільність підвищення віку, з якого настає кримінальна відповідальність за розбещення неповнолітніх.

Ключові слова: неповнолітні, осудність, вік суб'єкта, розпусні дії, соціальний контроль.

Кримінально-правова характеристика обов'язкових ознак суб'єкта злочину розбещення неповнолітніх полягає, насамперед, у тому, що в сукупності з об'єктивними ознаками вони формують склад досліджуваного злочину, визначають його суспільну небезпечність та впливають на кримінальну відповідальність і покарання, відмежовують розбещення неповнолітніх від більш тяжких статевих та інших однорідних злочинів тощо. П.В. Хряпінський підкреслює, що суб'єкт злочину, який володіє сукупністю ознак, передбачених у законі (фізична особа, осудність та вік), є одним з елементів складу злочину, що найтісніше за інші пов'язаний із кримінальною відповідальністю [1, с. 91]. У ч. 1 ст. 156 Кримінального кодексу України (далі – КК) не позначено додаткові ознаки суб'єкта розпусних дій щодо неповнолітніх, а відтак, це загальний суб'єкт злочину, що характеризується певним віком, з якого настає кримінальна відповідальність, й осудністю. Для розбещення неповнолітніх, як і загалом для злочинів проти статевої свободи та статевої недоторканності, проблема "фізичної особи" є неактуальною, оскільки за природною сутністю явища, що розглядається, суб'єктами розбещення неповнолітніх можуть бути виключно фізичні особи чоловічої або жіночої статі.

Ознаки суб'єкта статевих злочинів, зокрема розбещення неповнолітніх, досліджували вітчизняні та зарубіжні правники, а саме: Ю.В. Александров, Ю.М. Антонян, М.І. Бажанов, В.І. Борисов, Л.П. Брич, Л.В. Дорош, О.О. Дудоров, Р.Є. Затона, Г.О. Єгошина, О.М. Ігнатов, О.Г. Кальман, Л.Г. Козлюк, С.С. Косенко, Г.П. Краснюк, Т.Д. Лисько, Я.В. Мачужак, Л.І. Мороз, В.О. Навроцький, Ю.Є. Пудовочкін, О.В. Синєокий, О.О. Сльота, М.І. Хавронюк, П.В. Хряпінський, С.В. Чмут, А.П. Шеремет, Я.М. Яковлев та ін. Ґрунтуючись на теоретичних та прикладних положеннях досліджень цих правників, ми сформуємо бачення основних ознак суб'єкта розбещення неповнолітніх.

Метою статті є виокремлення та дослідження конструктивних ознак розбещення неповнолітніх, що характеризують суб'єкта злочину й виступають обов'язковими озна-

ками основного (ч. 1 ст. 156 КК) та кваліфікованого складу розбещення неповнолітніх (ч. 2 ст. 156 КК).

Невід'ємною ознакою суб'єкта досліджуваного злочину є вік особи, що вчинила розпусні дії щодо особи, яка не досягла шістнадцятирічного віку. Стаття 156 КК не входить до переліку злочинів, відповідальність за вчинення яких передбачено з 14 років (ч. 2 ст. 22 КК). Відтак, відповідальності підлягає особа, якій виповнилося 16 років. Очевидною є невідповідність назви злочину та його спрямованості на більш вузьку категорію потерпілих осіб, серед яких поза кримінально-правовою охороною залишаються неповнолітні, які досягли шістнадцятирічного віку, але є неповнолітніми. Крім того, логічно припустити, що розбещення неповнолітніх за логікою законодавця мають вчинювати повнолітні особи, котрі тільки й можуть виступати суб'єктами досліджуваного злочину. До цієї думки приводить тлумачення ч. 2 ст. 156 КК, де обставинами, що кваліфікують розпусні дії щодо особи, яка не досягла шістнадцятирічного віку, вказані "ті самі дії, вчинені щодо малолітньої особи або батьком, матір'ю, вітчимом, мачухою, опікуном чи піклувальником, особою, на яку покладено обов'язки щодо виховання потерпілого або піклування про нього". Вочевидь, ідеться про повнолітніх осіб, на яких за законом покладаються обов'язки щодо виховання потерпілого чи піклування про нього. Складно уявити в цій якості неповнолітню особу віком від 16 до 18 років. Так, наприклад, згідно з Положенням про навчально-виховний комплекс "Дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад", затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 12.03.2003 р. № 306, керівниками, медичними та технічними працівниками, а також вихователями мають працювати повнолітні особи, які мають досвід виховання та догляду за дітьми [2].

Вирішуючи питання віку особи, яка вчиняє розпусні дії щодо неповнолітньої особи, ми виходимо з того, що воно вимагає виваженого підходу щодо криміналізації "розпусних дій", насамперед, неповнолітніх щодо своїх однолітків. Соціальна відповіда-

льність за нормальний фізичний і психічний розвиток, у тому числі статеве виховання дітей та підлітків, має покладатися виключно на дорослих осіб, які повною мірою усвідомлюють шкоду розпусних дій щодо дитини [3, с. 14]. Сьогодні в Україні загалом та в окремих її регіонах зокрема запроваджують комплекс організаційний, правових, виховних та інших заходів, спрямованих на забезпечення неповнолітніх від злочинів, пивного алкоголізму, наркотичної залежності тощо. Обмеження вільного пересування неповнолітніх містами після 22 години вечора, заборона на продаж пива та цигарок неповнолітнім тощо, безумовно, сприяють відновленню правопорядку та суттєво знижують віктимність і криміногенність молодіжного середовища. На наш погляд, сучасним вимогам відповідає й пропозиція щодо підвищення віку потерпілої особи від розбещення неповнолітнього до 18 років [4, с. 58]. По-перше, впровадження цієї пропозиції узгодить назву ст. 156 КК з диспозицією ч. 1 цієї норми; по-друге, норми вітчизняного КК будуть узгоджуватися з положеннями міжнародних договорів, що ратифіковані Верховною Радою України; по-третє, кримінально-правовою охороною буде охоплена різноманітна сфера статевої недоторканності неповнолітніх; по-четверте, нормальне статеве становлення особи в період неповноліття буде закладати високі ідеали родинних цінностей та сприяти гармонійному розвитку нового покоління громадян України.

Загалом питання віку суб'єкта злочину, передбаченого ст. 156 КК, належить до дискусійних у науці кримінального права та практиці законотворення. Нове кримінальне законодавство України не змінило вік суб'єкта цього злочину порівняно з попереднім КК УРСР 1960 р., де як суб'єкт злочину передбачено фізичну осудну особу будь-якої статі, яка досягла шістнадцятирічного віку. Однак дослідники цієї проблеми порізно оцінювали вік, з якого може наставати кримінальна відповідальність за розбещення неповнолітніх. Так, на думку М.Д. Шаргородського, суб'єктом злочину, передбаченого ст. 119 КК РРФСР, слід визнавати вісімнадцятирічну особу. "В протилежному випадку, – вказував цей учений, – відсутні чіткі критерії щодо вирішення питання про те, хто з неповнолітніх є потерпілим, а хто – винним. Кримінальна відповідальність за розбещення неповнолітніх завжди повинна наставати з вісімнадцяти років" [5, с. 659]. Категорично не погоджуючись з такою позицією, Ю.К. Сущенко зазначає, що вимога щодо досягнення повноліття або статевої зрілості суб'єкта злочину в цьому випадку не базується на чинному законі й не відповідає завданню охорони нормального статевого розвитку підростаючого покоління [6, с. 9]. Принагідно зауважимо, що для ст. 120 у редакції КК РРФСР 1960 р. зазначена критика була обґрунтованою. Однак у процесі реформування законодавства в ст. 135 КК РФ

1996 р. з'явилося положення про те, що суб'єктом цього злочину є особа, яка досягла вісімнадцятирічного віку. Це положення відразу ж викликало негативну реакцію в деяких фахівців з кримінального права. Так, вони зазначали, що підвищення віку суб'єкта із 16 до 18 років є досить спірним і навряд чи буде сприяти ефективності боротьби із цим злочинним посяганням [7, с. 62].

Більшість дослідників підтримують позицію російського законодавця щодо підвищення до 18 років віку суб'єкта досліджуваного злочину. При цьому наводять такі аргументи. По-перше, формування установок у сексуальній сфері в неповнолітніх віком від 16 до 18 років, як правило, є незакінченим. Для особи чотирнадцятирічного віку очевидно є однозначна заборона та караність насильницьких дій сексуального характеру. Однак неправомірно покладати на нього роль "контролера статевої поведінки" іншого неповнолітнього, одного з них віку. Соціальний обов'язок статевого контролю можна покладати виключно на повнолітніх осіб. По-друге, з настанням вісімнадцятирічного віку питання про досягнення статевої зрілості особи не виникає. Хоча закон і не вимагає обов'язкової статевої зрілості суб'єкта зазначеного злочину, але притягнення до відповідальності підлітка, який здебільшого не досяг статевої зрілості, за розпусні дії щодо такого самого підлітка, який також не досяг статевої зрілості, важко визнати доцільним і обґрунтованим.

На сьогодні підвищення віку суб'єкта розбещення неповнолітніх до 18 років є обґрунтованим кроком, що відповідає завданням кримінально-правової охорони статевої недоторканності та нормального статевого виховання малолітніх і неповнолітніх осіб. По-перше, слід зазначити, що, як раніше, так і тепер, судова практика зорієнтована на незастосування кримінального покарання в разі виявлення випадків добровільних статевих зв'язків неповнолітніх між собою. Так, в історичному аспекті ще в Постанові Пленуму Верховного Суду СРСР "Про судову практику у справах про зґвалтування" від 25.03.1964 р. № 2 роз'яснювалося, що при вирішенні питання про кримінальну відповідальність осіб, які не досягли повноліття, за статеве зношення з особою, яка не досягла статевої зрілості або шістнадцятирічного віку, а також за розбещення неповнолітніх суди мають враховувати, що закон у зазначених випадках спрямований на нормальний розвиток неповнолітніх кожної статі. Тому в кожному конкретному випадку, виходячи з віку обох неповнолітніх, даних, що характеризують їх особи, наслідків, що настали, та інших обставин справи, суди повинні обговорювати питання про доцільність застосування до неповнолітнього заходів кримінального покарання. Судам рекомендовано з вказаних видів злочинів ширше практикувати застосування до неповнолітніх примусових заходів виховного характеру, що не є криміна-

льним покаранням [8, с. 198–199]. Близьке до такого розуміння було висловлено в Постанові Пленуму Верховного Суду України “Про судову практику у справах про зґвалтування та інші статеві злочини” від 27.03.1992 р. [9, с. 111–120] та в чинній Постанові Верховного Суду України “Про судову практику у справах про злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості особи” від 30.03.2008 р. № 5 [10].

На підвищення віку кримінальної відповідальності за розбещення неповнолітніх до 18 років, певно, впливає й складність розпущених дій з об’єктивної сторони. Фізичні, а тим більше психічні (інтелектуальні) розпущені дії потребують неабиякого “життєвого сексуального досвіду”, знань дитячої та підліткової психології, вміння використовувати пряомолінійність, відкритість і довірливість малих дітей та підлітків до дорослих осіб тощо. Діти дуже цінують увагу до них з боку дорослої людини, оскільки бачать у ній, насамперед, позитивний приклад для копіювання. Менш за все вони припускаються негативних проявів імовірного ставлення дорослого щодо них. Прикладами злочинного використання дитячої психології із сексуальною метою, як правило, оманно зтягнути дитину до свого помешкання або в інше безлюдне місце, є велика кількість кримінальних справ про розбещення неповнолітніх. Усе це разом засвідчує, що особа, яка не досягла повноліття, не має певних знань дитячої та підліткової психології, життєвого досвіду й практичних навичок вводити їх в оману або застосовувати примус щодо дійсних цілей спілкування з ними. Таким чином, *вік суб’єкта розбещення неповнолітніх має бути підвищений до досягнення винною особою 18 років.*

Осудною визнають особу, яка під час вчинення злочину могла усвідомлювати свої дії (бездіяльність) і керувати ними (ч. 1 ст. 19 КК). “Наявна у психологічній науці градація рівнів усвідомлення, – зазначає В.М. Бурдін, – дає змогу стверджувати, що кримінально-правове значення під час формулювання інтелектуальної ознаки поняття осудності та патоінтелектуальної ознаки поняття неосудності має лише той рівень усвідомлення, який передбачає можливість особи усвідомлювати соціальне значення свого діяння. Усі інші рівні усвідомлення не мають самостійного кримінально-правового значення, оскільки вони є, по суті, передумовами зазначено вищого рівня, без яких він не може існувати, а отже, вказувати окремо на нижчі рівні під час формулювання ознак відповідних понять немає потреби. З урахуванням того, що суспільна небезпечність та кримінальна протиправність є самостійними ознаками злочину, а усвідомлення особою цих ознак також відбувається окремо в межах різних підрівнів соціального рівня усвідомлення правової дійсності, які не поглинаються одне одним, вказівка на можливість усвідомлення суспільної небезпечності та кримінальної протиправності діяння та його наслідків повинна

знайти своє місце серед ознак поняття осудності” [11, с. 53].

Осудність є самостійною категорією кримінального права і має специфічні риси. Осудність – насамперед ознака суб’єкта злочину, що має психічне здоров’я. Соціально-психологічна характеристика осудності виражається в рівні інтелектуального розвитку, володінні особою певними волевими властивостями, спроможності керувати своїми діями. Для осудності важливий і певний рівень соціалізації особистості; її участь у суспільних відносинах, у різноманітних сферах життя; усвідомлення прав і обов’язків, ролі й відповідальності за свою поведінку. Тому осудність як певний рівень соціального розвитку набувається після досягнення певного віку. Будучи ознакою суб’єкта в складі злочину, осудність пов’язана з виною як ознакою суб’єктивної сторони, вони разом забезпечують дію принципу суб’єктивного ставлення у вині в кримінальному праві. Таким чином, осудність – це психічний стан особи, що полягає в його спроможності за станом психічного здоров’я, за рівнем соціально-психологічного розвитку й соціалізації, а також за певним віком усвідомлювати фактичний характер і суспільну небезпеку своїх дій, керувати ними під час вчинення злочину й нести у зв’язку із цим кримінальну відповідальність. У свою чергу, встановлення взаємозв’язку осудності та вини дає змогу глибше розібратися в самому суб’єкті злочину як елементі складу, а також у його змісті та кримінально-правовій характеристиці не тільки з позицій науки кримінального права, а й з позицій судової медицини та психології. Тільки після попереднього рішення про осудність особи, що вчинила суспільно небезпечне діяння, можна порушувати питання про його винуватість, тому що як винуватою, так і невинуватою може бути визнана виключно осудна особа.

Природно, що осудність як ознака суб’єкта розбещення неповнолітніх позначає проблему. Розпущені дії викликають питання щодо психічної повноцінності особи, дії якої суперечать сталим суспільним нормам статевого виховання та недоторканості неповнолітніх. Кримінологи одностайні в переконанні, що майже всі сексуальні девіації (відхилення від нормальної поведінки) усвідомлюються особами, які вчинюють злочини на сексуальному підґрунті, і скеровуються волевими зусиллями на їх реалізацію та, відповідно, на отримання сексуального задоволення [12, с. 124].

У сексопатології виокремлюють функціональні сексуальні розлади, за яких фіксують відсутність здатності відчувати сексуальне задоволення або неможливість здійснення статевого акту, що приводить до сексуального задоволення, незважаючи на наявність усіх анатомо-фізіологічних передумов і відсутність спрямованості на незвичайні сексуальні мрії. Від функціональних сексуальних розладів слід відрізняти: а) органічні сексуальні порушення, зумов-

лені соматичною патологією, що перешкоджають розвитку сексуального почуття або реалізації статевому акту, або вторинними поразками в результаті травм або захворювань; б) сексуальні девіації, відхилення в статевому інстинкті, за яких відзначається аномальна сексуальна орієнтація пацієнта (наприклад, педофілія, гомосексуалізм тощо) або незвичайний спосіб досягнення статевого задоволення (ексгібіціонізм, садомазохізм тощо) [13, с. 341].

Педофілія – це порушення психосексуальної орієнтації за віком об'єкта. Основою для формування педофілії є ретардації психосексуального розвитку, порушення комунікації з особами іншої статі й нерідко сексуальні розлади, які заважають нормальному статевому життю. Сексопатологи стверджують, що явища педофілії частіше спостерігаються в підлітків, у сорокарічних і більше літніх чоловіків. Серед підлітків основну частину становлять особи, які через ретардацію психосексуального й емоційного розвитку не вміють налагоджувати контакт із ровесниками та спілкуватися з ними. У групі сорокарічних переважають одружені, але, не зумівши влаштувати свої сексуальні й соціальні відносини, фрустровані чоловіки, що одержують статево задоволення в грі з дівчатками та не ризикують іти на близькість з дорослими жінками. Серед літніх чоловіків найчастіше зустрічаються самотні особи, які страждають статевими розладами. Самотні шукають у спілкуванні з дівчатками виходу зі свого сиротливого становища, більшість з них також відчуває труднощі в контактах із жінками, а літні чоловіки зі статевими розладами використовують це спілкування для стимуляції своєї сексуальності, що згасає [14, с. 87–88]. Аналогічні причини потягу до малолітнього при гомосексуалізмі як у чоловіків, так і в жінок. Зазвичай педофільні парафілії, спрямовані на дітей родичів, друзів і знайомих, виявляються в тих випадках, коли дитина і її звідник знайомі по прогулянках. Нерідко педофілія формується на фоні передчасного психосексуального розвитку, і тоді вона буває стійкою. При ранньому становленні сексуальності дитячі ігри міцно фіксуються в статевому потязі й визначають його. У випадках педофілії рідко зустрічаються статеві акти, так само як і зґвалтування. Зазвичай усе ґрунтується на "добровільних засадах". Лише підлітки використовують залякування й погрози. Дії, що розтлівають, зазвичай містять у собі розповіді про інтимні відносини, демонстрацію порнографічних зображень, огляд і показ статевих органів, ласки, поверхневий та глибокий петінг, іноді орально-генітальні контакти, значно рідше справа доходить до генітального контакту, вестибулярного коїтусу. У будь-якому разі спокушання приводить до передчасного психосексуального розвитку дитини, викривлення її сексуальності та психіки, а нерідко й до парафілій, нав'язаних звідниками. Педофільні тенденції, що виникають у літньому віці на фоні

зниження статевого потягу, можуть довго не реалізовуватися; формуються вони зазвичай на фоні атеросклерозу в поєднанні з енцефалопатією.

Ефебофілія – статевий потяг до неповнолітніх підліткового і юнацького віку. У формуванні цього потягу, так само як і педофілії, труднощі контактів з однолітками відіграють не останню роль, хоча вони виражені значно менше. Нерідко ефебофілія розвивається в осіб зі статевими розладами, при цьому до сексуальних контактів з підлітками їх спонукують недосвідченість юнаків, незнання ними техніки статевого акту зумовлена цим менша ймовірність почути осуд своїх сексуальних дій. Крім того, юнацька гіперсексуальність осіб чоловічої статі забезпечує їм не тільки високу статево активність, а й деяку індиферентність у способах реалізації статевого потягу. Визначну частину ефебофілів приваблює недосвідченість підлітків, і вони охоче їх "навчають". Джерела ефебофілії можуть виходити із підліткового віку, особливо на фоні затримки психосексуального розвитку й при контактах, що залишили яскравий слід [15, с. 346]. У літньому віці виникнення ефебофілії пов'язано зі згасанням сексуальності та статевими розладами, коли контакти з підлітками є ніби стимуляторами. Сексуальна поведінка при ефебофілії мало відрізняється від звичайної, однак можна відзначити й деякі особливості: бесіди під видом статевої освіти, демонстрація порнографічних зображень, фільмів, "випадкове" залишення на видному місці порнографічних рукописів тощо. Особи з ефебофілією прагнуть знайти роботу в колективах підлітків. У багатьох випадках контакти з підлітками внаслідок їхньої скритності проходять непоміченими. Особливо просто, навіть з почуттям подяки юнаки-підлітки сприймають прояви ефебофілії в жінок. Жінки добровільно беруть на себе наставництво над підлітком при перших його кроках у сексуальному житті. Найбільшу насолоду ефебофілі одержують від недосвідченості своїх підопічних, тому що навчання стимулює статево збудження. Іноді ефебофілія набуває виражених патологічних рис. У більш скрутному стані перебувають чоловіки-ефебофіли, тому що дівчата менш легко вступають у статеві відносини, ніж юнаки, і для досягнення мети потрібно більше часу. При гарній адаптації й дотриманні соціальних і морально-етичних норм ефебофільні тенденції реалізуються у виборі зовні інфантильних партнерів. При втраті із часом чи в результаті лікування ознак вираженого інфантилізму партнер втрачає сексуальну привабливість для ефебофіла.

І.С. Кон також обстоював погляд, що педофілія (від грец. педес – дитина та філія – потяг) зустрічається як у гетеросексуальних, так і в гомосексуальних чоловіків і не є психіатричним діагнозом. Він вирізняє безпосередньо "педофілію" як потяг до дітей віком молодше ніж десять років та "ефебофілію" як потяг до юнаків чотирнадцятирічного віку.

цяти років [16]. Педофілія може бути як постійною, коли людину сексуально збуджують виключно статево незрілі або такі, що перебувають у стадії статевого визрівання, діти, так і тимчасовою, замісною, коли пріоритет в основному віддають дорослим партнерам, але при неможливості або ускладненості сексуального контакту з дорослими партнерами суб'єкт переключає свою увагу на дітей або підлітків [17, с. 66]. Якими б причинами не були зумовлені сексуальні девіації у вигляді педофілії, усі вони мають такі загальні риси: 1) відхилення від нормальної сексуальної поведінки є результатом набутого сексуального досвіду, а не помилок природи; 2) ступінь їх поширення пов'язаний з культурними нормами та способом життя народу; 3) усі вони виникають та існують в особливостях дитячого й підліткового сексуального досвіду; девіації найчастіше вражають саме чоловіків, дуже рідко – жінок.

Головна небезпечність педофілії та ефебофілії, на думку сексопатологів, полягає в тому, що дії педофіла до дитини або підлітка в більшості випадків є явною або прихованою формою сексуального насилля. Це спричиняє дуже серйозне довготривале травмування дитячої та підліткової психіки, що в майбутньому призводить до різноманітних психічних розладів та ускладнень у сфері як особистого, так і суспільного життя. Спроби самогубств, страхи, депресії, маніакально-депресивний психоз, посттравматичний синдром, сексуальні розлади, психічні проблеми загального характеру, зловживання алкоголем і пігулками, що потім переростають в алкоголізм та наркоманію, антисоціальна поведінка тощо – ось далеко не повний перелік наслідків, які спричинені сексуальним насиллям над дитиною. Показовим є й той факт, що близько 50% засуджених педофілів самі були жертвами сексуальної експлуатації в дитинстві.

Висновки. Суб'єкт розбещення неповнолітніх – це особа, яка володіє не тільки вищевказаними обов'язковими ознаками, а й іншими якостями, що мають певне кримінологічне значення. Мова йде як про біологічні, так і про соціальні ознаки: статево належність, родинний стан, рівень освіти, посадове становище й інші дані, що визначають статус людини в суспільстві. Тому поряд із "суб'єктом злочину" в кримінальному праві, а більшою мірою в кримінології, досліджують "особу злочинця". Ці поняття близькі, але не тотожні. Якщо "суб'єкт злочину" характеризує необхідні та достатні ознаки особи, яка вчинила злочин, то "особа злочинця" охоплює велику кількість групових та індивідуальних рис особи, котра вчинила злочин. При цьому в доктринальних визначеннях суб'єкта злочину незмінно підкреслюють, що це поняття, на відміну від поняття особи злочинця, має не соціальний, а винятково кримінально-правий зміст. У кримінології під особою злочинця розуміють сукупність соціально значущих властивостей, ознак, зв'язків та від-

носин, які характеризують особу, винну у вчиненні злочину, у поєднання з іншими (неособистими) умовами й обставинами, що впливають на її злочинну поведінку [18, с. 127]. Ознаки особи злочинця, що виокремлюють кримінологи, поділяються на: а) соціально-демографічні; б) кримінально-правові; в) соціально-рольові; г) морально-психологічні. Насамперед, звернемо увагу на статево належність винних, які вчинили розпусні дії щодо неповнолітніх. Тут відзначається абсолютне домінування чоловіків, серед 219 засуджених: 216 чоловіків (98,6%) та 3 жінки (1,4%). Жінки практично не вчиняють цього злочину, зазвичай з морально-етичних міркувань. Виконання функції материнства, постійне виховання дітей і підлітків, особливості фізіологічних, біологічних, психофізичних та інших якостей жінок, їх провідна роль у сімейних відносинах, – усе це, безумовно, блокує основні детермінанти злочинної сексуальної поведінки проти малолітніх та неповнолітніх осіб. Вік злочинців, що засуджувалися за вчинення злочину, передбаченого ч. 1 і 2 ст. 155 КК, більш зрілий, ніж за вчинення насильницьких статевих злочинів, таких як зґвалтування (ч. 3 і 4 ст. 152 КК) або насильницьке задоволення статевої пристрасті неприродним способом (ч. 2 і 3 ст. 153 КК), найбільша частина засуджених за розбещення неповнолітніх вчинила цей злочин у віці 41–51 рік.

Список використаної літератури

1. Хряпінський П.В. Кримінальне право України. Загальна частина : навч. посіб. / П.В. Хряпінський. – Суми : Університетська книга, 2009. – 687 с.
2. Положення про навчально-виховний комплекс "дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад" : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2003 р. № 306 [Електронний ресурс] // Офіційний інтернет-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi/>.
3. Лукаш А.С. Зґвалтування: кримінологічна характеристика, детермінація та їх попередження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / А.С. Лукаш. – Х. : Націон. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 2007. – 19 с.
4. Брич Л.П. Злочини проти статевої свободи та статевої недоторканності особи за законодавством України : монографія / Л.П. Брич. – Л. : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2010. – 83 с.
5. Курс советского уголовного права. Особенная часть : учеб. курс / [отв. ред. Н.А. Беляев, М.Д. Шаргородский]. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1973. – Т. 3. – 836 с.
6. Сущенко Ю.К. Ответственность за половые преступления против несовершеннолетних по советскому уголовному праву : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Ю.К. Сущенко. – Саратов : Саратов. юрид. ин-т, 1967. – 21 с.

7. Затона Р.Е. Уголовно-правовой и криминологический аспекты ответственности за половое сношение и иные действия сексуального характера с лицом, не достигшим четырнадцатилетнего возраста : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Роман Евгеньевич Затона. – Саратов : СЮИ, 2000. – 200 с.
8. Сборник постановлений Пленума Верховного Суда СССР (1924–1977 гг.) : в 2 т. / сост.: Е.А. Смоленцев, Л.Г. Алексеева, С.Г. Банников и др. ; гл. ред. Е.А. Смоленцев. – М. : Известия, 1978. – Т. 2. – 528 с.
9. Збірник Постанов Пленуму Верховного Суду України (1963–1995 рр.) : в 2 ч. / відпов. ред. В. Бойко. – К. : Українська правнича фундація, 1995. – Ч. 2. – 410 с.
10. Про судову практику у справах про злочини проти статеві свободи та статеві недоторканості особи : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 30.05.2008 р. № 5 [Електронний ресурс] / Офіційний інтернет-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clientsvs.nsf/0/1A4F0DE6ACD2C759C225747A0031F4E0?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=1A4F0DE6ACD2C759C225747A0031F4E0&Count=500&/>.
11. Бурдін В.М. Осудність та неосудність (кримінально-правове дослідження) : монографія / В.М. Бурдін. – Львів : ЛНУ ім. І. Франка, 2010. – 780 с.
12. Губанова О.В. Особистість гвалтівника: щодо статі злочинця / О.В. Губанова // Право України. – 2007. – № 6. – С. 122–125.
13. Васильченко Г.С. Сексопатология : справочник / Г.С. Васильченко. – М. : Медицина, 1990. – 576 с.
14. Шостакович Б.В. Эксгибиционизм : монография / Б.В. Шостакович, А.А. Ткаченко. – Таганрог : Сфинкс, 1991. – 200 с.
15. Крафт-Эбинг Р. Половая психопатия, с обращением особого внимания на извращение полового чувства : монография / Р. Крафт-Эбинг. – М. : Республика, 1996. – 591 с.
16. Кон И.С. Девиантное поведение и личность [Электронный ресурс] / И.С. Кон // Личный интернет-портал И.С. Кона. – Режим доступа: <http://www.neuro.net.ru/sexology/book1921.html/>.
17. Кон И.С. Сокращение детей и сексуальное насилие / И.С. Кон // Педагогика. – 1998. – № 5. – С. 63–67.
18. Даньшин И.Н. Общетеоретические проблемы криминологии : монография / И.Н. Даньшин. – Харьков : Прапор, 2005. – 224 с.

Стаття надійшла до редакції 27.02.2013.

Светличный А.А. Уголовно-правовая характеристика субъекта преступления развращения несовершеннолетних

В статье исследуются место и значение обязательных признаков субъекта развращения несовершеннолетних, характеризующих возраст, вменяемость лица, совершившего преступление. Делается вывод о целесообразности повышения возраста, с которого наступает уголовная ответственность за развращение несовершеннолетних.

Ключевые слова: несовершеннолетние, вменяемость, возраст субъекта, развратные действия, социальный контроль.

Svetlichnyi A.A. Criminal Legal Description Perpetrator Sexual Abuse Minor

Findings from this study. In the article the place and importance of the essential characteristics of the subject of corruption of minors, characterizing the age of sanity of the perpetrator. Pedophilia may be a constant, when a person is sexually excited only immature or that are under sexual maturation, children and temporary substitution when priority is mainly vidayetsya adult partners, but if you can not or complexity of sexual contact with an adult partner subjects object switches its attention to children or adolescents. Whatever the reason is not conditioned sexual deviation as pedophilia, they all have the following common features: 1) deviations from normal sexual behavior is the result of acquired sexual experience, not mistakes of nature, 2) the degree of distribution associated with cultural norms and lifestyles people, and 3) they arise and exist in the characteristics of child and adolescent sexual experiences; deviation is most impressive men and only rarely - women. Home danger of pedophilia and efeybofiliyi views sexopathologists is that of a pedophile to a child or teenager in most cases is explicit or implicit form of sexual violence. This leads to very serious long-term injury to child and adolescent mental in the future leads to a variety of mental disorders and complications in the field of both personal and public life. It is significant, and the fact that about 50% of convicted pedophiles were themselves victims of sexual exploitation of a child.

A conclusion on whether raising the age at which criminal responsibility for corruption of minors. An abuse of minors - a person who possesses not only the above binding characteristics, but also other qualities that have some criminological significance. It is both the biological and the social characteristics: sexual identity, marital status, level of education, official position and other data to determine the status of the individual in society. Therefore, along with the "offender" in criminal law, and more in criminology, examines the "offender". These concepts are similar, but not identical. If "an offense" characterizes the necessary and sufficient characteristics of the person who committed the crime, the "offender" covers a large number of group and individual traits of the person who committed the crime.

Key words: juvenile, sanity, the age of the subject, sexual abuse, social control.

УДК 343.725

О.В. Чус

аспірант

Класичний приватний університет

СОЦІАЛЬНА ЗУМОВЛЕНІСТЬ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ЗАБОРОНИ ПРИВЛАСНЕННЯ ЗНАЙДЕНОГО АБО ЧУЖОГО МАЙНА, ЩО ВИПАДКОВО ОПИНИЛОСЯ В ОСОБИ

У статті визначено й охарактеризовано обставини, що зумовлюють криміналізацію незаконного привласнення особою знайденого або чужого майна, що випадково опинилося в неї, або скарбу.

Ключові слова: власність, незаконне привласнення, скарб, чуже майно, знайдене або таке, що випадково опинилося в особі.

Для будь-якого суспільства та держави в справі протидії злочинності актуальним є питання, які суспільно небезпечні діяння відносити до злочинів, які чинники зумовлюють використання саме кримінально-правових засобів, а не, скажімо, цивільних або адміністративних. У доктрині кримінального права вплив певної групи обставин (підстав, факторів, причин тощо) на визнання суспільно небезпечного діяння злочинном пов'язано з теоріями криміналізації або декриміналізації [1, с. 14–15; 2, с. 75; 3, с. 110]. "Наріжним каменем всієї теорії криміналізації, – зазначає Д.О. Балобанова, – є проблема підстав кримінально-правової заборони, тобто тих правоутворюючих факторів, які обумовлюють допустимість, можливість і доцільність визнання суспільно небезпечного діяння злочинним і кримінально караним. Правоутворюючі фактори відображаються в правосвідомості законодавця, а після цього втілюються в кримінально-правові норми. Тільки врахування всіх факторів, що впливають на криміналізацію, у їхній сукупності й взаємозв'язку, а також дотримання інших умов криміналізації, дозволить прийняти кримінально-правову норму, доцільність видання якої буде обґрунтованим, а ефективність дії – досить високою" [4, с. 7].

Соціальну зумовленість кримінальної відповідальності за злочини проти власності досліджено в працях О.О. Дудорова, В.П. Ємельянова, Ю.В. Кириченка, П.С. Матишевського, М.І. Мельника, В.О. Навроцького, М.І. Панова, А.О. Пінаєва, І.С. Тішкевича, М.І. Хавронюка, П.В. Хряпінського, С.С. Яценко та ін. Утім, зумовленість криміналізації незаконного привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося в неї, чужого майна або скарбу не висвітлено.

Мета статті – дослідити систему обставин, що зумовлюють встановлення кримінальної відповідальності за незаконне привласнення особою знайденого або чужого майна, що випадково опинилося в неї.

У кримінально-правовій доктрині існують декілька позицій щодо підстав або обставин,

що зумовлюють криміналізацію тих чи інших діянь. Найбільшого поширення набули погляди О.І. Коробєєва, який пропонує виділяти три групи підстав, що зумовлюють криміналізацію суспільно небезпечного діяння: 1) юридико-кримінологічні; 2) соціально-економічні; 3) соціально-психологічні [1, с. 210]. Тричленної класифікації обставин криміналізації дотримується також П.Л. Фріс: 1) оцінювання діяння як суспільно небезпечного; 2) визнання доцільності здійснення боротьби з конкретним видом поведінки заходами кримінально-правового впливу; 3) констатація збігу в оцінці конкретної поведінки як суспільно небезпечної між законодавцем та соціально-правовою психологією народу [5, с. 258]. С.С. Мірошніченко й О.О. Титаренко серед найсуттєвіших обставин криміналізації вказують таке: суспільну небезпечність діяння, несприятливу динаміку певного виду суспільно небезпечних діянь, необхідність впливу за допомогою кримінально-правових заходів; засудження суспільством діяння, що оголошується злочинном, наявність можливостей системи кримінальної юстиції для реалізації кримінально-правової охорони [6, с. 54–55]. Дещо зміщує акценти В.В. Кузнецов, який рушійною силою вдосконалення КК вважає: міжнародно-правовий, конституційно-правовий, судовий, економічний, політичний, кримінологічний, соціально-правовий і нормативний фактори [7, с. 37–38]. Деякі автори, зокрема, Г.А. Злобін, визнають наявність двох або більше систем соціальних чинників, використовуючи принципи криміналізації та декриміналізації. У свою чергу, принципи криміналізації поділяються на:

1) соціальні та соціально-психологічні (суспільна безпека, відносна поширеність діяння, зіставлення позитивних і негативних наслідків криміналізації, кримінально-політична адекватність криміналізації);

2) системно-правові (загальноправові: конституційна адекватність, системно-правова несуперечність криміналізації, міжнародно-правова необхідність, допустимість криміналізації) та кримінально-правові (безпрогальність і незайвість заборони, визначеність та єдність термінології, співрозмірність санкції та економія репресії) [2, с. 74].

Д.О. Балобанова розрізняє дві системи факторів, що впливають на криміналізацію: 1) підстави кримінально-правової заборони, що є об'єктивними передумовами його встановлення; 2) принципи криміналізації, що належать до законодавчої техніки. Крім того, до підстав кримінально-правової заборони автор зараховує: 1) суспільну небезпеку, яка охоплює наявність достатньо серйозної матеріальної або моральної шкоди, заподіяваної потерпілим, що впливає на пеналізацію і не є самостійною підставою криміналізації; 2) типовість і достатню поширеність антигромадської поведінки, але з урахуванням ступеня суспільної небезпеки та страху населення перед злочинністю; 3) динаміку суспільно небезпечних діянь з урахуванням причин і умов, що їх породжують; 4) необхідність впливу кримінально-правовими заходами; 5) врахування можливостей системи кримінальної юстиції в протидії тим або іншим формам антигромадської поведінки, і як їхня складова – наявність матеріальних ресурсів для реалізації кримінально-правової заборони; 6) співвідношення позитивних і негативних наслідків криміналізації. Окремо Д.О. Балобанова виділяє групу соціально-психологічних підстав криміналізації, до якої належать рівень суспільної правосвідомості й психології та історичні традиції [8, с. 117–119].

Питання соціальної зумовленості кримінально-правової заборони привласнення знайденого або чужого майна, що випадково опинилося в особи, в літературі не досліджували. Утім, щодо інших злочинів проти власності, відповідальність за які передбачена в Розділі VI Особливої частини КК “Злочини проти власності”, наголошено, що “необхідність криміналізації незаконного використання електричної або теплової енергії зумовлюється насамперед наявністю таких підстав: 1) значна ступінь суспільної небезпечності цього діяння; 2) негативна динаміка зростання цього виду злочину; 3) необхідність кримінально-правової гарантії охорони конституційних прав власності; 4) наявність причин та умов вчинення злочину, передбаченого ст. 188-1 КК України, які неможливо в сучасних умовах розвитку суспільства усунути загальносоціальними та спеціально-кримінологічними заходами запобігання” [9, с. 35]. Н.О. Антонюк виокремлює дослідження соціально-економічних, правових, кримінологічних факторів, які вплинули на криміналізацію злочинного заподіяння майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою. Аналіз історичної зумовленості прийняття цієї норми, досвіду боротьби з аналогічними діяннями за кордоном дадуть змогу зрозуміти суть кримінально-правової заборони, визначити доцільність встановлення кримінальної відповідальності за злочинні діяння, що кваліфікуються за ст. 192 КК України [10, с. 161].

Досліджуючи соціальну зумовленість кримінально-правової заборони привлас-

нення знайденого або чужого майна, що випадково опинилося в особи, слід виходити з конкретного етапу соціально-економічного розвитку країни й мати на увазі що, за певних історичних умов це діяння перебувало на або межі кримінальних та адміністративних правопорушень, або загалом належало до цивільно-правових деліктів. Так, скажімо, Статут про покарання, що накладаються мировими суддями, 1864 р. розглядав неповідомлення про знайдене майно як, так би мовити, “кримінально-поліцейські проступки”. Тогочасне ані кримінальне, ані поліцейське законодавство не передбачало відповідальності за привласнення чужого майна, що випадково опинилося у винного, – забутого, помилково отриманого тощо. За радянських часів (1917–1991 рр.) загалом не передбачалася відповідальність за привласнення знайденого або чужого приватного майна, що випадково опинилося в особи.

На сучасному етапі соціально-економічного розвитку України, на наш погляд, серед обставин, що зумовлюють криміналізацію (декриміналізацію) незаконного привласнення знайденого або чужого майна, що випадково опинилося в особи, необхідно виокремити:

1) соціально-економічні обставини: а) власність як основу економічного розвитку суспільства; б) особлива історична, наукова, художня чи культурна цінність майна;

2) історично-правові обставини: а) історичний вітчизняний та б) зарубіжний досвід протидії таким посяганням на власність; в) міжнародно-правові стандарти щодо особливо цінної історичної, наукової, художньої, культурної спадщини та скарбів;

3) кримінально-правові обставини: а) суспільна небезпека діяння; б) відносна “поширеність діяння”; в) негативна динаміка “зростання діяння”;

4) соціально-психологічні обставини: а) неприйняття збагачення за рахунок чужого майна; б) схвалення на побутовому рівні протидії посяганням на власність у будь-якій формі прояву.

Соціально-економічні обставини, насамперед, полягають у значенні власності як основи економічної моделі суспільства. Засновники матеріалістичного вчення про відносини власності К. Маркс і Ф. Енгельс неодноразово звертали увагу, що зміст виробничих відносин власності, виникнення та існування яких здійснюється “поза волею та свідомістю людей, поза будь-яких сумнівів, лежить в основі певного порядку виробництва й розподілу матеріальних цінностей, певної соціально-економічної форми” [11, с. 27–28]. Сучасні науковці майже одностайні саме в такому розумінні значення власності [12, с. 12–15; 13, с. 82]. За певних обставин право власності, що закріплено в Конституції України на рівні конституційного права (ст. 41), повинно мати правові засоби гарантування його непорушності [14, с. 191]. У Конституції

України наголошено: "Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності, право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом. Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним".

Особлива історична, наукова, художня чи культурна цінність майна має визначальне значення у встановленні кримінально-правової заборони його привласнення. Вказуючи особливу ціннісну характеристику майна, вітчизняний законодавець, з одного боку, невизначено високо піднімає нижню межу його вартості, оскільки майно, що має особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність за відповідними експертними висновками апріорі має високу вартість, якщо в конкретному випадку загалом коректно говорити про його грошову оцінку. З іншого – вартісні показники знайденого або чужого майна, що випадково опинилося в особи, за відсутності в нього особливої історичної, наукової, художньої чи культурної цінності, за позицією законодавця, не мають визначального характеру. Відтак, особлива цінність природа майна, що є предметом злочину, передбаченого ст. 193 КК України, виступає як соціально-економічна підстава криміналізації дій з його привласнення.

Аналіз історично-правових обставин криміналізації досліджуваних дій полягає у визначенні: а) історичного вітчизняного; б) сучасного зарубіжного досвіду та в) міжнародно-правових стандартів щодо особливо цінної історичної, наукової, художньої, культурної спадщини та скарбів.

Вперше на теренах сучасної України кримінальна відповідальність за привласнення знайденого чужого майна була встановлена у Військових артикулах Петра I 1716 р. Так, в артикулі 195 зазначено: "Ежели кто что найдет в походе или инде где на дороге и местах, хотя б что ни было, оный долженствует офицеру своему о сем донести, и найденое без замедления принести, дабы у пароя или инако о сем объявлено, и найденое господину, кому надлежит, отдано было". Каралися майнові злочини, у тому числі й привласнення знахідки, доволі жорстоко – відсічення вух, носу, голови, ударами шпіцрутенами, повішанням (арт. 189–190). Утім, вартість майна впливала на покарання, якщо вартість майна не перевищувала 20 руб., то каралося таке привласнення "сквозь полк прогнать шпіцрутенами", а якщо більше ніж 20 руб. – "оный имеет быть повешен" [15, с. 362–363]. Вітчизняний досвід відповідальності за привласнення знайденого або, такого що випадково опинилося у винного, чужого майна або скарбу надає підстави

виокремити вісім етапів ґенези кримінальної відповідальності за привласнення чужого знайденого майна: 1) 1716–1845 рр. – виникнення та закріплення в законодавстві відповідальності за привласнення знахідки; 2) 1845–1885 рр. – розвиток відповідальності за привласнення знахідки як поліцейсько-адміністративного делікту; 3) 1885–1903 рр. – диференціація відповідальності залежно від того, чи був відомий винному власник знайденої речі, поява відповідальності за привласнення скарбу; 4) 1903–1917 рр. – вперше передбачено відповідальність за привласнення майна, що випадково опинилося в особи; диференціація відповідальності залежно від вартості знайденого чужого майна та відомостей про власника майна; 5) 1917–1927 рр. – відсутність норм за привласнення знайденого або такого, що випадково опинилося у винного, чужого майна або скарбу в радянському кримінальному праві та застосування відповідальності за аналогією ст. 180, 185 КК УСРР 1922 р., а також відновлення в КК УСРР 1927 р. самостійної відповідальності за приховування знайденого майна; 6) 1932–1960 рр. – посилення кримінальної репресії за злочини проти соціалістичної власності, у спеціальних законах привласнення знайденого соціалістичного майна прирівнюється до його розкрадання; 7) 1960–2001 рр. – встановлення самостійного складу злочину привласнення знайденого або такого, що випадково опинилося у винного, державного чи колективного майна з поступовою гуманізацією його караності; 8) 2001 р. – до сьогодні – сучасний стан відповідальності за незаконне привласнення особою знайденого або чужого майна, що випадково опинилося в неї, з постановкою питання щодо декриміналізації цього діяння та переведення у так званий "Кодекс про кримінальні проступки України".

Дослідження сучасного зарубіжного досвіду засвідчує досить суперечливу картину щодо криміналізації привласнення знайденого майна. Сформулювалося три підходи до цього питання.

Перший підхід, характерний для деяких країн західної Європи, що не розрізняють привласнення знайденого від майна, котре отримано особою незлочинним шляхом для виконання певного обов'язку, скажімо, у ст. 246 КК ФРН, ст. 311.14 КК Франції, ст. 321 КК Голландії, привласнення будь-якого чужого рухомого майна, отриманого особою незлочинним шляхом з певною метою, карається позбавленням свободи до трьох років або грошовим штрафом [16–18].

Другий підхід полягає у виокремленні в більш м'який різновид привласнення (приховування, неповідомлення) знайденого рухомого майна чи скарбу, що здебільшого карається грошовим штрафом, а якщо майно має високу вартісну оцінку, то й позбавленням волі до трьох років. Так, у ст. 215 КК Білорусі привласнення в особливо великому розмірі знайденого завідомо чужого

майна чи скарбу, карається громадськими роботами або штрафом, або арештом до трьох місяців [19]; згідно зі ст. 8 Глави 10 КК Швеції, незаконне невиконання обов'язку повідомлення про знайдене, помилково отримане або майно, що випадково опинилося в особи, карається штрафом [20]; у ст. 284 розділу 3 КК Польщі у випадку привласнення знайденої речі винний підлягає штрафу або обмеженню свободи до одного року [21]; у ст. 207 КК Болгарії під привласненням чужої рухомої речі розуміють неповідомлення про знайдене протягом одного тижня його власнику, органу влади або тій особі, що його втратила [22]. Аналогічно або близько за змістом передбачено відповідальність у ст. 185 КК Литви, ст. 201 ПК Естонії, ст. 253–254 КК Іспанії, ч. 2 ст. 284 КК Данії, ст. 141 КК Швейцарії тощо.

Третій підхід полягає в декриміналізації незаконного привласнення знайденого або чужого майна, що випадково опинилося в особи. Така ситуація спостерігається в більшості країн СНД та деяких інших, а саме: РФ, Казахстані, Молдові, Грузії, Таджикистані, Узбекистані, Латвії тощо.

Міжнародно-правові стандарти щодо охорони особливо цінної історичної, наукової, художньої, культурної спадщини та скарбів. Захист історичної, наукової, художньої, культурної спадщини є одним з пріоритетних напрямів політики всіх держав світу, яка здійснюється під егідою ЮНЕСКО. Україна приєдналася до ЮНЕСКО 12 травня 1954 р., ратифікувавши ряд міжнародно-правових актів з охорони культурної спадщини, зокрема: Конвенцію "Про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту" від 14 травня 1954 р., Конвенцію "Про заходи, спрямовані на незаконні вивезення, ввезення та передачу права власності на культурні цінності" від 14 листопада 1970 р., Конвенцію "Про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини" від 16 листопада 1972 р., Конвенцію "Про охорону підводної культурної спадщини" від 6 листопада 2003 р. Ратифікувавши 4 жовтня 1988 р. Конвенцію ЮНЕСКО "Про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини" 1972 р., Україна взяла на себе міжнародно-правове зобов'язання щодо забезпечення виявлення, охорони, збереження, популяризації й передачі майбутнім поколінням культурної спадщини. Виконання цих зобов'язань покладено на органи державної влади й управління. Міжнародно-правові стандарти охорони культурної спадщини містять сукупність принципів і норм міжнародного права, що становлять специфічну галузь цієї системи права та регулюють відносини між його суб'єктами (передусім, державами) у сфері охорони й використання культурних цінностей, відновлення історичного середовища, ввезення, вивезення та повернення незаконно переміщених культурних цінностей. Основні принципи цієї галузі права, що перебуває в

процесі становлення та розвитку, ґрунтуються на загальних засадах міжнародного правознавства. Це, зокрема: а) розвиток власної культури, що є правом і обов'язком кожного народу; б) охорона й поважання культур, цінностей і незаподіяння їм шкоди; в) невід'ємний суверенітет держав над їх культурними цінностями; г) міжнародне співробітництво у сфері охорони культурних цінностей; д) облік (реєстрація) культурних цінностей; е) повернення, або реституція, незаконно переміщених культурних цінностей країнам їх походження, у тому числі країнам – жертвам колоніалізму; є) заборона й запобігання незаконним ввезенню, вивезенню і передачі права власності на культурні цінності; ж) захист культурних цінностей у період збройних конфліктів.

Кримінально-правові обставини, що зумовлюють криміналізацію привласнення знайденого або чужого майна, яке випадково опинилося в особи, передусім полягають у визначенні: а) суспільної небезпеки діяння; б) відносної поширеності такого діяння; в) негативної динаміки його зростання. Першою й, на наш погляд, вирішальною обставиною встановлення кримінальної відповідальності за незаконне привласнення знайденого або чужого майна, що випадково опинилося в особи, є суспільна небезпека таких діянь. Деякі криміналісти вважають суспільну небезпечність діяння (поведінки) єдиною підставою криміналізації діяння [23, с. 18; 24, с. 58]. Із цією думкою складно не погодитися, тому що якою б не були відносна поширеність діяння чи історичний досвід боротьби із ним, якщо суспільної небезпеки діяння немає або вона втрачена у зв'язку із соціально-економічними змінами в державі, то декриміналізація цього діяння об'єктивно неминуча. Суспільна небезпека є критерієм відмежування злочинів від інших правопорушень. Для того, щоб криміналізувати діяння, необхідно встановити, що ступінь його суспільної небезпеки настільки великий, що його не можна розглядати ані як адміністративне правопорушення, ані як цивільно-правовий делікт, а воно повинно тягнути за собою застосування кримінально-правових заходів.

Суспільна небезпечність незаконного привласнення знайденого або чужого майна, що випадково опинилося в особи, насамперед визначається безпосереднім об'єктом та об'єктивною стороною злочину, що в ч. 1 ст. 193 КК виражається в "незаконному привласненні особою знайденого чи такого, що випадково опинилося у неї, чужого майна або скарбу, які мають особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність". Слід підтримати погляд А.Н. Трайніна, що суспільна небезпечність є системною ознакою всього складу злочину, тому вона нібито "забарвлює" як об'єктивні, так і суб'єктивні його елементи цієї негативною антисоціальною якістю [25, с. 112–113]. Позначаючи суспільну небезпеку незаконного привласнення особою чужого майна, слід виходити з порушення такими ді-

яннями конституційного права власності. Ряд фундаментальних положень Конституції проголошує та забезпечує правовий захист власності. Так, у ст. 13 Конституції України вказано, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом. У ст. 41 Конституції України проголошено право кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом. Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним.

Також слід звернути увагу на "незаконність привласнення", що підкреслює суспільну небезпеку діяння. Йдеться про наявність у цивільному законодавстві законних підстав набуття права власності на знайдене або майно, що випадково опинилося в особи, або скарб. Так, згідно зі ст. 337 ЦК, особа, яка знайшла загублену річ, зобов'язана негайно повідомити про це особу, яка її загубила, або власника речі й повернути знайдену річ цій особі. Особа, яка знайшла загублену річ у приміщенні або транспортному засобі, зобов'язана передати її особі, котра представляє володільця цього приміщення чи транспортного засобу. Особа, якій передана знахідка, набуває прав та обов'язків особи, яка знайшла загублену річ. Якщо особа, яка має право вимагати повернення загубленої речі, або місце її перебування невідомі, особа, яка знайшла загублену річ, зобов'язана заявити про знахідку міліції або органам місцевого самоврядування. Особа, яка знайшла загублену річ, має право зберігати її в себе або здати на зберігання міліції, або органам місцевого самоврядування, або передати знахідку особі, котру вони вказали. У ст. 338 ЦК вказано, що особа, яка знайшла загублену річ, набуває право власності на неї після спливу шести місяців з моменту заявлення про знахідку міліції або органам місцевого самоврядування, якщо: 1) не буде встановлено власника або іншу особу, яка має право вимагати повернення загубленої речі; 2) власник або інша особа, яка має право вимагати повернення загубленої речі, не заявить про свої право на річ особі, котра її знайшла, міліції або органам місцевого самоврядування. Якщо особа, яка знайшла загублену річ, подасть органам місцевого самоврядування письмову заяву про відмову від набуття права власності на неї, ця річ переходить у власність територіальної громади [26].

Згідно зі ст. 343 ЦК, скарбом є заховані у землі чи приховані іншим способом гроші, валютні цінності, інші цінні речі, власник яких невідомий або за законом втратив на них право власності. Особа, яка виявила

скарб, набуває право власності на нього. Якщо скарб був прихований у майні, що належить на праві власності іншій особі, особа, яка виявила його, та власник майна, у якому скарб був прихований, набувають у рівних частках право спільної часткової власності на нього. У разі виявлення скарбу особою, яка здійснювала розкопки чи пошук цінностей без згоди на це власника майна, в якому він був прихований, право власності на скарб набуває власник цього майна. У разі виявлення скарбу, що становить культурну цінність відповідно до закону, право власності на нього набуває держава. Особа, яка виявила такий скарб, має право на одержання від держави винагороди у розмірі до 20% від його вартості на момент виявлення, якщо вона негайно повідомила міліції або органам місцевого самоврядування про скарб і передала його відповідному державному органу або органам місцевого самоврядування. Якщо скарб, що становить культурну цінність, був виявлений у майні, котре належить іншій особі, ця особа, а також особа, яка виявила скарб, мають право на винагороду у розмірі до 10% від вартості скарбу кожна [26]. Відтак, цивільне законодавство встановлює легальний порядок набуття права власності на знайдене майно, в тому числі скарб. У зв'язку із цим порушується встановлений чинним законодавством України порядок набуття права власності, що може розглядатися як додатковий безпосередній об'єкт досліджуваного злочину.

Щодо двох інших кримінально-правових обставин, то незаконне привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося в неї, чужого майна або скарбу, не мають ані поширеності, ані негативної динаміки. Загалом з моменту набуття чинності новим КК з 2006 до 2012 р. включно в Єдиному реєстрі судових рішень України немає жодного рішення (постанови, ухвали, вироку) щодо досліджуваного злочину. Пошук в архівах судів загальної юрисдикції Дніпропетровської, Запорізької, Херсонської областей також не дав позитивних результатів. Воно й не дивно, бо розглядуване посягання на чужу річ, що вже втрачена або ж ще не знайдена, за своєю природою має утаємничений, випадковий, винятково рідкісний характер.

Соціально-психологічні обставини у вигляді неприйняття збагачення за рахунок чужого майна та схвалення на побутовому рівні протидії посяганням на власність у будь-якій формі прояву становлять основу суспільного схвалення боротьби, у тому числі кримінально-правовими засобами (відповідальність та покарання), з різними зазіханнями на чуже майно, і незаконне привласнення знайденого або чужого майна, що випадково опинилося в особи, не є винятком. Суспільна підтримка та схвалення на психологічному рівні суттєво посилюються щодо майна, яке має особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність,

тобто набуває особливого статусу носія культурної цінності українського народу.

Висновки. Обставинами, що зумовлюють криміналізацію (декриміналізацію) незаконного привласнення знайденого або чужого майна, котре випадково опинилося в особі, є: 1) соціально-економічні обставини: а) власність як основа економічного розвитку суспільства; б) особлива історична, наукова, художня чи культурна цінність майна; 2) історично-правові обставини: а) історичний вітчизняний та б) зарубіжний досвід протидії таким посяганням на власність; в) міжнародно-правові стандарти щодо особливо цінної історичної, наукової, художньої, культурної спадщини та скарбів; 3) кримінально-правові обставини: а) суспільна небезпека діяння; б) відносна "поширеність діяння"; в) негативна динаміка "зростання діяння"; 4) соціально-психологічні обставини: а) неприйняття збагачення за рахунок чужого майна; б) схвалення на побутовому рівні протидії посяганням на власність у будь-якій формі прояву.

Список використаної літератури

1. Коробеев А.И. Уголовно-правовая политика: Тенденции и перспектива: монография / А.И. Коробеев, А.В. Усс, Ю.В. Голик. – Красноярск: Изд-во Краснояр. ун-та, 1991. – 238 с.
2. Злобин Г.А. Основания и принципы уголовно-правового запрета / Г.А. Злобин // Советское государство и право. – 1980. – № 1. – С. 70–77.
3. Основания уголовно-правового запрета: криминализация и декриминализация: монография / В.Н. Кудрявцев, П.С. Дагель, С.Г. Келина и др.; отв. ред. В.Н. Кудрявцев, А.М. Яковлев. – М.: Наука, 1982. – 304 с.
4. Балобанова Д.О. Теорія криміналізації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Д.О. Балобанова; Одес. нац. юрид. академія. – Одеса, 2007. – 17 с.
5. Фріс П.Л. Кримінально-правова політика Української держави: теоретичні, історичні та правові проблеми: монографія / П.Л. Фріс. – К.: Атіка, 2005. – 332 с.
6. Мірошніченко С. Підстави та принципи криміналізації суспільно небезпечних діянь / С. Мірошніченко, О. Титаренко // Вісник прокуратури. – 2008. – № 3. – С. 51–57.
7. Кузнецов В.В. Сучасні фактори нормотворення у сфері кримінального права / В.В. Кузнецов // Вісник Верховного Суду України. – 2007. – № 12. – С. 37–39.
8. Балобанова Д.О. Теорія криміналізації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Дар'я Олександрівна Балобанова; Одес. нац. юрид. академія. – Одеса, 2007. – 208 с.
9. Кириченко Ю.В. Кримінальна відповідальність за викрадення електричної або теплової енергії: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Юрій Вікторович Кириченко; Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ. – Дніпропетровськ, 2009. – 218 с.
10. Антонюк Н.О. Підстави криміналізації заподіяння майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою / Н.О. Антонюк // Молодь у юридичній науці: зб. тез Міжнар. наук. конф. молодих вчених "Четверті осінні юридичні читання": у 3 ч. – Хмельницький, 2005. – Ч. 3: Публічно-правові науки. – Підтом I. – С. 161–163.
11. Саков М.А. Проблема собственности в экономическом учении Маркса / М.А. Саков // Коммунист. – 1983. – № 4. – С. 15–18.
12. Лопашенко Н.А. Преступления против собственности: теоретико-прикладное исследование: монография / Н.А. Лопашенко. – М.: ЛексЕст, 2005. – 406 с.
13. Кочои С.М. Ответственность за корыстные преступления против собственности: учеб. пособ. / С.М. Кочои. – М.: Юрист, 2001. – 288 с.
14. Денисова А. Правові засоби: поняття та види / А. Денисова // Право України. – 2010. – № 7. – С. 190–195.
15. Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. / под общ. ред. О.И. Чистякова. – М.: Юрид. лит., 1986. – Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма. – 512 с.
16. Уголовный кодекс ФРГ / пер. с нем. и предисл. А.В. Серебренниковой. – М.: Зерцало, 2000. – 208 с.
17. Уголовный кодекс Франции / под науч. ред. Н.Е. Крыловой. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. – 650 с.
18. Уголовный кодекс Голландии / науч. ред. Б.В. Волженкин. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. – 510 с.
19. Уголовный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Юридический информационный портал Республики Беларусь. – Минск: Право и политика, 2012. – 286 с. – Режим доступа: <http://www.pravo.by>.
20. Уголовный кодекс Швеции / науч. ред. Н.Ф. Кузнецова, С.С. Беляев. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2001. – 320 с.
21. Уголовный кодекс Республики Польша / науч. ред. А.И. Лукашов, Н.Ф. Кузнецова. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2001. – 234 с.
22. Уголовный кодекс Республики Болгария / науч. ред. А.И. Лукашов. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2001. – 298 с.
23. Ляпунов Ю.И. Общественная опасность деяния как универсальная категория советского уголовного права: учеб. пособ. / Ю.И. Ляпунов. – М.: ВЮЗШ МВД СССР, 1989. – 117 с.
24. Тоболкин П.С. Социальная обусловленность уголовно-правовых норм: монография / П.С. Тоболкин. – Свердловск: Средне-Уральское книжное изд-во, 1983. – 176 с.

25. Трайнин А.Н. Общее учение о составе преступления / А.Н. Трайнин. – М. : Госюриздат, 1957. – 363 с.

26. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс] / Інформаційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/>.

Стаття надійшла до редакції 12.04.2013.

Чус О.В. Социальная обусловленность уголовно-правового запрета присвоения найденного или чужого, случайно оказавшегося у лица, имущества

В статье определяются и характеризуются обстоятельства, обуславливающие криминализацию незаконного присвоения лицом найденного или чужого имущества, случайно оказавшегося у него, или клада.

Ключевые слова: собственность, незаконное присвоение, клад, чужое имущество, найденное или случайно оказавшееся у лица.

Chus O.V. Possession as an object of misappropriation of found property or somebody else's property that accidentally occurred to be in possession of a person.

Chapter 1 Article 193 of the Criminal Code of Ukraine provides for liability for misappropriation of found property or somebody else's property that accidentally occurred to be in possession of a person and has a special historic, scientific, artistic or cultural value. Appropriation of found property or somebody else's property that accidentally occurred to be in possession of a person is traditionally considered to be so-called acquisitive crimes against possession, which are not connected to turning somebody else's property for the person's own benefit or for the benefit of other persons. It is an axiomatic proposition that possession is a subsume of all crimes, specified in Chapter VI of the Special Part of the Criminal Code. It is precisely this proposition that is stated in the title of that chapter "Criminal offences against property". Notwithstanding significant number of research in political, economic, sociological, legal etc. doctrines, there is still no generally accepted concept of this phenomenon. Possession is one of the most important objects of criminal-law protection. Its social significance is reflected in Article 1 of the Criminal Code, which provides for the most important values, legal protection of which makes a task for the law on criminal liability. Among such values, a legislator indicates possession in second place after human rights and freedoms. This emphasizes attitude to it as to the most important for people, society and state public, economic and legal good.

Possession as an object of crimes, specified in Chapter VI of the Special Part of the Criminal Code, was studied in works of many criminologists. However, possession as an object of misappropriation of found property or somebody else's property that accidentally occurred to be in possession of a person has not been studied on the basis of effective law of Ukraine on criminal liability. Thus, the purpose of this article is to study possession as an object of misappropriation of found property or somebody else's property that accidentally occurred to be in possession of a person.

As a result of such studies the following conclusions were made: adequately functioning property relations within the framework of lawful authority for possession provide as its subjects title possessors and lawful owners, on the one hand, and all other persons, who have to refrain from any actions on obstruction to legal acquisition of property right for lost property or property that accidentally occurred to be in possession of a person, on the other hand. The object of such relations is not any somebody else's property, but exclusively the property indicated in description to Chapter 1 Article 193 of the Criminal Code, that is found property or somebody else's property that accidentally occurred to be in possession of a person, somebody else's property or treasure that has a special historic, scientific, artistic or cultural value. Lawful authority for possession, which forms a matter of adequately functioning property relations, is fully disclosed in descriptions to Articles 337–343 of the Civil Code of Ukraine. An instrument for causing criminal harm to a principal direct object – property relations that form legal grounds for a possessor to possess his/her property (lawful authority for possession), looks like obstruction to possession of property by possessor or owner, which for any reason lost their property, or it have not come into their possession and was found or accidentally occurred to be in possession of a person that appropriated it without any grounds. The order, provided by effective civil law, for acquisition of property right for found property or somebody else's property that accidentally occurred to be in possession of a person, or treasure, always suffers from misappropriation of found or somebody else's property that accidentally occurred to be in possession of a person, by such person. However, formal breach of the established order does not reflect principal direction of precept of criminal law, stipulated in Chapter 1 Article 193 of the Criminal Code, which is first of all directed at protection of possession. However, such indicated order suffers from misappropriation and, therefore, along with the principal direct object of studied crime, may be defined as an additional mandatory direct object of appropriation of found or property or somebody else's property that accidentally occurred to be in possession of a person.

Key words: possession, lawful authority for possession, use, disposal, misappropriation, grounds for acquisition of property right.

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 347.965

Д.В. Лісний

кандидат юридичних наук

О.М. Скрябін

кандидат юридичних наук, доцент

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ Виявлення особистих І МОРАЛЬНИХ ЯКОСТЕЙ КАНДИДАТІВ НА ПОСАДУ СУДДІ ВПЕРШЕ ПРИ СКЛАДАННІ КВАЛІФІКАЦІЙНОГО ІСПИТУ

*Не можна, щоб громадянин, звертаючись до
суду, вже відчував побоювання, що його
справу розглядатиме суддя, чиї моральні заса-
ди дозволяють порушувати закон.
Голова Вищої кваліфікаційної комісії суддів
України І.Л. Самсін*

У статті досліджено проблемні питання виявлення особистих і моральних якостей кандидатів на посаду судді вперше при складанні кваліфікаційного іспиту. Подано теоретичний аналіз наукової літератури щодо значущості особистих та моральних якостей судді. Розроблено пропозиції щодо внесення змін у Закон України "Про судоустрій та статус суддів" щодо запровадження в Україні професійно-психологічного відбору кандидатів на посаду судді вперше та залучення психологічної служби до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Ключові слова: професійний відбір, психологічний відбір, посада судді, психологічна служба, кваліфікаційний іспит, Вища кваліфікаційна комісія суддів України.

Авторитет судової гілки влади, передусім, залежить від кадрів судів, їх уміння в досить складних умовах сьогодення – на фоні ворожості й нестриманості сторін у справі, при достатньому дефіциті правової культури населення тощо – забезпечити своєчасний неупереджений розгляд справ і прийняти законне та справедливе рішення. Процес кадрового забезпечення судової системи, безперечно, має базуватися на засадах прозорості, демократичності й рівних можливостей. Під час реалізації цих принципів на особливу увагу заслуговує прозорість процедури призначення суддів на посади, адже кадрове забезпечення суддівського корпусу завжди перебуває в полі зору державних органів, громадськості, законодавців і науковців.

Вища кваліфікаційна комісія суддів проводить уже третій добір кандидатів на посади тих, хто вершитиме правосуддя. З плином часу змінюється процедура добору, вносяться корективи до закону, процес щоразу вдосконалюється. Проте є складова, яка, незалежно від законодавчих змін, ма-

тиме особливу вагу й значущість, – особисті та моральні якості кандидата на посаду судді. Саме цьому аспекту буде присвячена наша стаття.

Професійний відбір на посаду судді вперше та проблемні аспекти складання кваліфікаційного іспиту кандидатами на посаду судді вперше досліджували такі юристи, судді та науковці, як: В.С. Бігун, В.В. Віхров, Л.П. Горбачова, А.Ф. Изваріна, Г.А. Колеснік, А.М. Марцинкевич, М.Г. Мельник, В.П. Мікулін, М.Г. Пінчук, І.Л. Самсін, Д.М. Сокурєнко, Ю.Н. Тарасова, Н.М. Фадєєва, В.І. Шаргало. Однак на сучасному етапі наукового дослідження відсутній чіткий порядок професійно-психологічного відбору кандидатів на посаду судді вперше, а саме виявлення особистих та моральних якостей кандидатів на посаду судді вперше, що і підтверджує актуальність теми нашої статті.

Метою статті є дослідження проблемних питань виявлення особистих і моральних якостей кандидатів на посаду судді вперше при складанні кваліфікаційного іспиту та розроблення пропозицій щодо внесення змін у законодавство України для

якісного професійно-психологічного відбору суддів.

Процедуру добору, призначення та обрання суддів на посаду вперше в Україні регламентовано Конституцією України від 28 червня 1996 р. [1] і Законом України "Про судоустрій і статус суддів" від 7 липня 2010 р. [2].

Відповідно до ст. 66 Закону України "Про судоустрій і статус суддів", передбачено проходження одинадцяти стадій кандидатом перед призначенням на посаду судді вперше, зокрема:

1) розміщення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України на своєму веб-порталі оголошення про проведення добору кандидатів на посаду судді з урахуванням прогнозованої кількості вакантних посад суддів та опублікування такого оголошення в газетах "Голос України" або "Урядовий кур'єр";

2) подання особами, які виявили бажання стати суддею, до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України відповідної заяви та документів, визначених цим Законом;

3) здійснення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України на основі поданих кандидатами на посаду судді документів перевірки відповідності осіб вимогам, установленим до кандидата на посаду судді, та організація проведення стосовно них спеціальної перевірки в порядку, визначеному законом;

4) складення особами, які відповідають установленим вимогам до кандидата на посаду судді, іспиту перед Вищою кваліфікаційною комісією суддів України на виявлення рівня загальних теоретичних знань у галузі права;

5) направлення кандидатів, які успішно склали іспит та пройшли необхідні перевірки, для проходження спеціальної підготовки;

6) допуск кандидатів, які успішно пройшли спеціальну підготовку, до складення кваліфікаційного іспиту перед Вищою кваліфікаційною комісією суддів України;

7) визначення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України рейтингу кандидатів на посаду судді за результатами складення кваліфікаційного іспиту, зарахування їх до резерву на заміщення вакантних посад судді;

8) оголошення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України у разі відкриття вакантних посад суддів конкурсу на заміщення таких посад серед кандидатів, які перебувають у резерві;

9) проведення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України, виходячи з рейтингу кандидата відповідно до кількості наявних вакантних посад судді добору серед кандидатів, які взяли участь у конкурсі, та внесення рекомендації Вищій раді юстиції про призначення кандидата на посаду судді;

10) розгляд на засіданні Вищої ради юстиції відповідно до рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України питання про призначення кандидата на посаду судді та внесення в разі прийняття позитивного рішення подання Президентові України про призначення кандидата на посаду судді;

11) прийняття Президентом України рішення про призначення кандидата на посаду судді.

Відповідно до ст. 70 Закону України "Про судоустрій і статус суддів", кваліфікаційний іспит є атестуванням особи, яка пройшла спеціальну підготовку і виявила бажання бути рекомендованою для призначення на посаду судді. Кваліфікаційний іспит полягає у виявленні належних теоретичних знань та рівня професійної підготовки кандидата на посаду судді, ступеня його готовності здійснювати правосуддя з питань юрисдикції відповідного суду, а також особистих і моральних якостей кандидата.

Оцінювання належних теоретичних знань та рівня професійної підготовки кандидата на посаду судді вперше чітко регламентовано Положенням про порядок складення кандидатами на посаду судді анонімного тестування (іспиту) та методики його оцінювання, затвердженим рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 5 листопада 2012 р. [3], яке визначає організаційні засади та порядок проходження кандидатами на посаду судді анонімного тестування на виявлення рівня загальних теоретичних знань у галузі права як однієї зі стадій порядку призначення на посаду судді вперше, а також регулює порядок оцінювання тестування та встановлення його результатів, та Положенням про порядок складення кандидатами на посаду судді кваліфікаційного іспиту та методики його оцінювання затвердженого рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 22 серпня 2012 р. [4], що визначає організаційні засади проведення кваліфікаційного іспиту та порядок його складення кандидатами на посаду судді як однієї зі стадій призначення на посаду судді вперше, що здійснюється відповідно до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" від 7 липня 2010 р., а також регулює порядок оцінювання та встановлення результатів іспиту.

Чіткого переліку особистих та моральних якостей, якими повинен володіти кандидат на посаду судді, сьогодні в Україні немає. Відсутні також єдині методики виявлення та оцінювання його професійної придатності. Робота Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в цьому напрямі базується лише на суб'єктивній оцінці членів комісії, що ускладнює єдиний підхід до формування професійного суддівського корпусу. Це свідчить про необхідність нормативного визначення особистих і моральних якостей кандидата. Запровадження в Україні прин-

ципово нової процедури призначення на посаду судді вперше є вимогою сьогодення та потребує проведення комплексного науково-практичного дослідження із залученням широкого спектра знань, зокрема юридичної психології [5].

У Нідерландах головну увагу в доборі кандидатів на посаду судді приділяють їх морально-діловим якостям та психофізіологічним здібностям, для з'ясування наявності яких проводять спеціальне психологічне тестування й оцінювання можливостей кандидатів у Центрі атестування (м. Амстердам), який є незалежною організацією і здійснює свою діяльність за контрактом [6].

В Англії при призначенні на посаду судді приділяють значну увагу моральним характеристикам кандидата. Наприклад, зовсім нещодавно розлучення перестало бути перешкодою для призначення на посаду судді. Однак, якщо причиною розлучення стало погане чи жорстоке ставлення кандидата до членів сім'ї, він і зараз не буде призначений суддею. Так само призначення виключається, якщо розлучення ще не завершилось чи з моменту розлучення не пройшло достатнього періоду часу. Особи, щодо яких є підозри, що їх поведінка в приватному житті не є бездоганною, не будуть призначені чи рекомендовані на посаду судді. В Англії до поведінки судді в його приватному житті висуваються достатньо високі вимоги, як і до поведінки кандидатів на посаду судді [7].

Голова Вищої кваліфікаційної комісії суддів України І.Л. Самсін [8] вказує, що до критеріїв добору суддів, які буде використовувати Вища кваліфікаційна комісія суддів України, слід зараховувати: чесність, порядність, моральність, принциповість, повагу до людини та її прав, розуміння проблем, з якими стикаються громадяни в повсякденному житті, усвідомлення історичних реалій, у яких розвиваються держава й соціум, а також уміння інтерпретувати, тлумачити закон, здатність логічно мислити, критично аналізувати, співвідносити норму права з обставинами спору, викладати свою думку в рішенні так, щоб її могла зрозуміти кожна особа. Щодо "особистісної сторони" інтелекту кандидата на посаду судді, то юридична професія – це постійне навчання, а на посаді судді – тим більше. Адже не буває такого, щоб суддя розглядав однотипні справи, бо в його провадженні перебувають різноманітні спори в межах відповідної спеціалізації. Тому, безумовно, кандидат на посаду судді повинен виявити здатність швидко засвоювати й опрацьовувати нову інформацію правового характеру. Іноді від судді вимагається знання основ економіки та фінансів або інших наук. Тому загалом кандидат повинен бути ерудованою людиною, яка збагачує свої знання, прагне розширити свій суддівський світогляд та підвищити професійний рівень.

Член Вищої кваліфікаційної комісії суддів В.П. Мікулін зазначає: "Кандидат на посаду

судді вперше, як і кожна людина, повинен відповідати принципу трьох "П": порядність, патріотизм, професіоналізм. Усе взаємопов'язано. Якщо, наприклад, особа буде непорядна, то вона може своє службове становище використати у власних інтересах" [9].

На думку секретаря Вищої кваліфікаційної комісії суддів, судді апеляційного суду Хмельницької області А.М. Марцинкевича: "кандидат на посаду судді повинен мати широкий кругозір та бути обізнаним у питаннях політичного, економічного, соціального життя, знати нагальні проблеми суспільства і держави" [5]. Проте політичні погляди кандидата не можуть впливати на висновок про його рекомендацію на посаду судді.

Відповідно до ст. 1, 2 Кодексу професійної етики судді, затвердженого V з'їздом суддів України від 24 жовтня 2002 р. [10], суддя повинен бути прикладом законслухняності, неухильно дотримуватись присяги й завжди поводитися так, щоб зміцнювати віру громадян у чесність, незалежність, неупередженість та справедливість суду. Суддя має уникати будь-якого незаконного впливу на його діяльність, пов'язану зі здійсненням правосуддя. Він не має права використовувати своє посадове становище в особистих інтересах чи в інтересах інших осіб.

Російська вчена А.Ф. Ізваріна [11, с. 45] звертає увагу на те, що при розгляді кандидатур на посаду судді вперше кваліфікаційні колегії Російської Федерації, як правило, перевіряють, крім професійних, також і суб'єктивні якості й особливості кандидатів: урівноваженість, порядність, коректність, чутливість, вміння викладати свою думку, рішучість при відстоюванні своєї позиції.

На думку Ю.Н. Тарасової [12], яка у 2005 р. успішно захистила дисертацію на тему "Професійно-психологічний відбір кандидатів на посади федеральних суддів", професійна діяльність судді характеризується багатоплановим і евристичним змістом розв'язуваних судових завдань, варіативністю й нестандартністю ситуацій в умовах дефіциту часу; вираженою організаторською спрямованістю з великою кількістю комунікативних зв'язків, індивідуальним характером, високою відповідальністю та соціальною значущістю, реалізацією виховних функцій. Це висуває підвищені вимоги до психологічних якостей особистості, що характеризує професійну компетентність, соціальну зрілість, відповідальність, організаторські, комунікативні, моральні, емоційно-вольові якості, інтелектуальні здібності.

Норми міжнародного права акцентують увагу на суспільно-правовому значенні авторитету судових органів та осіб, трудова діяльність яких полягає в здійсненні правосуддя. В Основних принципах незалежності судових органів, що були схвалені резолюціями Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 р., зазначено: "Особи, які обрані на посаду судді,

повинні мати високі моральні якості і здібності, а також відповідну підготовку й кваліфікацію у галузі права” [13, п. 10].

Таким чином, на відміну від інших працівників різноманітних професій, закон має вимагати від суддів як особливої категорії працівників дотримання високих етичних норм поведінки та високих особистих і моральних якостей.

На наш погляд, Вища кваліфікаційна комісія суддів України у законодавчому порядку повинна затвердити чіткий перелік особистих і моральних якостей, якими повинні володіти кандидати на посаду судді. Для вирішення цього завдання необхідно розширити штатну структуру Вищої кваліфікаційної комісії суддів України шляхом запровадження “Психологічної служби Вищої кваліфікаційної комісії суддів України”, основним завданням якої буде виявлення особистих і моральних якостей кандидата на посаду судді. Виявляти особистісні та моральні якості на посаду судді вперше можна за допомогою спеціальних психологічних тестів і методів дослідження.

Психологічний відбір та виявлення особистісних і моральних якостей на посаду судді вперше потрібно проводити ще на початкових стадіях призначення на посаду судді вперше, а саме після подання особою, які виявили бажання стати суддею, до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України відповідної заяви та документів, визначених Законом України “Про судоустрій та статус суддів” від 7 липня 2010 р. [2].

Якщо Вища кваліфікаційна комісія суддів України з’ясує на початкових стадіях, що особистісні та моральні якості кандидата не відповідають встановленим вимогам судді, то такий кандидат повинен отримати негативний висновок про придатність кандидата бути суддею та не допускатись до наступних стадій призначення на посаду судді вперше.

На нашу думку, висновок про непридатність кандидата за особистісними та моральними якостями бути суддею повинен позбавляти права такого кандидата в майбутньому звертатись до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України для призначення на посаду судді вперше.

Висновки. Отже, на підставі викладеного пропонуємо внести зміни в ст. 66 Закону України “Про судоустрій та статус суддів” від 7 липня 2010 р. [2], в якій однією зі стадій призначення на посаду судді вперше передбачити “психологічний відбір та виявлення особистих та моральних якостей на посаду судді вперше”.

Запровадження в Україні професійно-психологічного відбору кандидатів на посаду судді вперше та залучення психологічної служби до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України є вимогою сьогодення та сприятиме більш досконалому виявленню особистісних і моральних якостей кандидатів на посаду судді вперше, що значною мірою створить передумови для більш досконало-

го відбору кандидатів та підвищення рівня правосуддя в Україні.

Перспективою подальших розвідок може стати теоретичне та практичне дослідження застосування методів професійно-психологічного відбору кандидатів на посаду судді вперше й підвищення кваліфікації суддів України.

Список використаної літератури

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
2. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
3. Положенням про порядок складення кандидатами на посаду судді анонімного тестування (іспиту) та методику його оцінювання затвердженого рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 5 листопада 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vkksu.gov.ua/ua/dobir-kandidativ-na-posadu-suddi-vpershe/ogoloshennya/>.
4. Положення про порядок складення кандидатами на посаду судді кваліфікаційного іспиту та методику його оцінювання затвердженого рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 22 серпня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vkksu.gov.ua/ua/dobir-kandidativ-na-posadu-suddi-vpershe/ogoloshennya/>.
5. Марцинкевич А.М. Проблемні аспекти визначення критеріїв особистих і моральних якостей кандидатів на посаду судді [Електронний ресурс] / А.М. Марцинкевич // Митна справа. – 2012. – № 1 (79). – Ч. 2. – Кн. 2. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/ms/2012_1_2_2/242.pdf.
6. Українські судді про візит до Нідерландів // Інформаційний вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. – 2009. – № 2 (3). – С. 26–27.
7. Бігун В.С. Добір кандидатів і кваліфікація суддів у Великій Британії / В.С. Бігун // Юридична газета. – 16 квітня 2011 р. – № 14. – С. 4.
8. Самсін І.Л. Добір кандидатів на посаду судді: методологічні аспекти [Електронний ресурс] / І.Л. Самсін // Інформаційний вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. – 2009. – № 3 (11). – С. 6–12. – Режим доступу: http://www.ukrainerol.org.ua/content/library_docs/High_Qualifications_Commission_of_Judges_of_Ukraine_Visnyk_11.pdf.
9. Мікулін В.П. Написати чітко критерії моральності кандидата, перерахувати їх – буде нелогічно і неправильно [Електронний ресурс] / В.П. Мікулін. – Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/12615-chlen_vkks_mikulyn_znayuchi_minule_kandidata_u_suddi_mi_mozh.html.

10. Кодекс професійної етики судді затверджений V з'їздом суддів України від 24 жовтня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.court.gov.ua/969076/456788/>.
11. Изварина А.Ф. Судебная власть в Российской Федерации: содержание, организация, формы / А.Ф. Изварина. – Ростов н/Д, 2005. – 350 с.
12. Тарасова Ю.Н. Профессиональный психологический отбор кандидатов на должности федеральных судей : дис. ... канд. психол. наук : 19.00.03 [Електронний ресурс] / Ю.Н. Тарасова. – СПб., 2005. – 233 с. – Режим доступу: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/161724.html>.
13. Основні принципи незалежності судових органів : схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 р. // Міжнародні стандарти незалежності суддів : збірка документів. – К., 2008. – 232 с.

Стаття надійшла до редакції 12.04.2013.

Лесной Д.В., Скрябин А.Н. Проблемные вопросы выявления личных и моральных качеств кандидатов на должность судьи впервые при сдаче квалификационного экзамена

В статье исследованы проблемные вопросы выявления личных и моральных качеств кандидатов на должность судьи впервые при сдаче квалификационного экзамена. Проведен теоретический анализ научной литературы в отношении значимости личных и моральных качеств судьи. Разработаны предложения по внесению изменений в Закон Украины "О судебной системе и статусе судей" относительно внедрения в Украине профессионально-психологического отбора кандидатов на должность судьи впервые и привлечения психологической службы в Высшую квалификационную комиссию судей Украины.

Ключевые слова: профессиональный отбор, психологический отбор, должность судьи, психологическая служба, квалификационный экзамен, Высшая квалификационная комиссия судей Украины.

Lisnyi D., Skryabin A. Issues revealing personal and moral qualities of the candidates for the first time in the preparation of qualifying exam

The article examines issues identify personal and moral qualities of the candidates for the first time in the preparation of the qualifying examination. Developed proposals for amending the Law of Ukraine "On the Judicial System and Status of Judges" to introduce in Ukraine professional psychological selection of the candidates for the first time and bringing psychological service to the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine. On a clear list of personal and moral qualities that should have judicial candidates now in Ukraine. Missing also the only method of detection and evaluation of his professional life. The work of the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine in this area is based only on subjective assessment committee members, which makes a unified approach to the professional judiciary. This demonstrates the need for legal definition of personal and moral qualities of the candidate. The introduction in Ukraine of a new procedure of appointment, the first requirement is present and needs of complex scientific and practical research involving a wide range of knowledge, including legal psychology. High Qualifications Commission of Judges of Ukraine's legislation to adopt a clear list of personal and moral qualities required of a candidate for a judicial position. To solve this problem it is necessary to expand the staffing structure of the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine by introducing "Psychological Service High Qualifications Commission of Judges of Ukraine" main task is to identify the personal and moral qualities of a candidate. Identify personal and moral qualities as a judge for the first time possible with special psychological tests and methods. Psychological screening and identification of personal and moral qualities as a judge for the first time to produce even the initial stages of the appointment of judges for the first time, namely after the person wishing to become a judge, the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine and the relevant application documents, the Law of Ukraine "On the Judicial System and Status of Judges". Implementation in Ukraine professional psychological selection of the candidates for the first time and bringing psychological service to the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine is a requirement today and contribute to a more thorough identification of personal and moral qualities of the candidates for the first time, largely create conditions for a better selection of candidates and improve justice in Ukraine.

Key words: professional screening, psychological screening, judge, psychiatric services, a qualifying exam, the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine.

УДК 343

Ю.В. Лисюк

кандидат юридичних наук, доцент
Одеський державний університет внутрішніх справ**НАКЛАДЕННЯ АРЕШТУ НА КОРЕСПОНДЕНЦІЮ
ЯК РІЗНОВИД ВТРУЧАННЯ В ПРИВАТНЕ СПІЛКУВАННЯ
ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ СЛІДЧИХ ДІЙ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ**

У статті з'ясовано сутність проведення негласних слідчих дій під час здійснення кримінального провадження, розкрито окремі аспекти накладення арешту на кореспонденцію як різновид втручання в приватне спілкування в кримінальному провадженні.

Ключові слова: права людини, кримінальне провадження, негласні слідчі дії, кореспонденція.

Одним із найважливіших пріоритетних напрямів діяльності будь-якої розвинутої правової, демократичної держави є прогресивне національне законодавство, яке повинно ґрунтуватися, передусім, на визнанні людини, її життя й здоров'я, честі та гідності, недоторканності й безпеки найвищою соціальною цінністю. Гарантування прав і свобод людини є головним обов'язком кожної держави, оскільки держава відповідає перед людиною та суспільством за свою діяльність [1].

Мета статті – з'ясувати сутність проведення негласних слідчих дій під час здійснення кримінального провадження, розкрити окремі аспекти накладення арешту на кореспонденцію як різновид втручання в приватне спілкування в кримінальному провадженні.

У будь-якій державі світу, у тому числі сильно економічно розвинутої, неминуче звернення людини хоча б один раз за все своє життя до правоохоронних органів за захистом своїх прав та свобод. Однак, усе не так просто, як здається на перший погляд, оскільки людина, звертаючись по допомогу до державних органів, часто стикається з неможливістю довести, що її права були порушені, а ще важче домогтися їх відновлення. Права та свободи людини мають досить широкий спектр та різновиди втілення в життя в усіх без винятку галузях права, особливого значення набуває саме втручання в приватне спілкування. Приватне спілкування має певні різновиди й особливості, що стосується, насамперед, тієї галузі права, в якій вони втілюються в життя. Так, широкий шар вивчення стану дотримання прав і свобод людини у приватному спілкуванні має сфера кримінального провадження. Саме питання дотримання прав і свобод під час приватного спілкування в кримінальному провадженні виходить на новий прогресивний рівень розвитку, відправною точкою якого стало прийняття 13 квітня 2012 р. но-

вого Кримінального процесуального кодексу європейського рівня.

У цьому аспекті потребують глибшого вивчення питання щодо окремих різновидів втручання в приватне спілкування, зокрема дотримання прав і свобод людини в разі накладення арешту на кореспонденцію в кримінальному провадженні, оскільки саме в кримінальному провадженні людина найчастіше стикається з окремими проблемами щодо порушення її прав і свобод.

Таким чином, особливого значення набувають питання щодо накладення арешту на кореспонденцію, як різновид втручання в приватне спілкування людини, як одного із засобів проведення негласних слідчих дій у кримінальному провадженні.

Відповідно до положень ст. 2 Кримінального процесуального кодексу України (далі – Кодекс), основним завданням кримінального провадження є захист особи від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також жодна особа не може бути піддана необґрунтованому процесуальному примусу та до кожного учасника кримінального провадження повинна бути застосована належна правова процедура [2, ст. 2].

Згідно з положеннями ст. 7 Кодексу, зміст і форма кримінального провадження повинні відповідати загальним засадам кримінального провадження, серед яких законність, рівність перед законом і судом, забезпечення права на свободу й особисту недоторканність, таємниця спілкування, невтручання у приватне життя, забезпечення права на захист, безпосередність дослідження показань, речей і документів [2, ст. 7].

Забезпечення належної правової процедури та захист прав людини неможливі без проведення відповідних слідчих дій під час здійснення кримінального провадження, тому спочатку необхідно з'ясувати сутність саме слідчих дій у кримінальному провадженні.

Дослідженню різних аспектів забезпечення прав і свобод людини під час проведення слідчих дій приділено значну увагу в науковій літературі, зокрема в працях О.М. Бандурки, Є.Г. Коваленко, М.М. Михеєнко, В.В. Назарова, В.Т. Нора, В.Я. Тація, В.М. Тertiшника, С.А. Шейфера, В.П. Шибіка та ін.

Вчені вкладають різний зміст у цей термін, так С.А. Шейфер зазначає, що слідчі дії – це дії, які, як правило, називають збиранням доказів [3]. М.М. Михеєнко, В.Т. Нор, В.П. Шибіко вказують на те, що слідчі дії, як частина процесуальних дій, пов'язані з виявленням, фіксацією та перевіркою доказів у кримінальній справі [4]. Є.Г. Коваленко зауважує, що слідчими є процесуальні дії слідчого, спрямовані на виявлення, закріплення й перевірку доказів, змінюючи слово “фіксація” на “закріплення” [5]. Подібне визначення дає В.М. Тertiшник, з тією відмінністю, що слідчі дії спрямовані не тільки на збирання та перевірку доказів, а й на їх дослідження [6]. Нерідко зустрічається думка про те, що під слідчими діями слід розуміти будь-які дії слідчого, регламентовані Кримінально-процесуальним законом. Отже, основним змістом процесуальної діяльності є встановлення об'єктивної істини, а основним засобом отримання й перевірки доказів є слідчі дії.

Таким чином, під слідчими діями слід розуміти регламентовані нормами процесуального права й здійснювані в межах кримінально-процесуального провадження уповноваженою на те особою, а також забезпечувані заходами державного примусу та супроводжувані необхідним документуванням процесуальні дії, які являють собою комплекс пізнавально-засвідчувальних операцій, спрямованих на отримання, дослідження й перевірку доказів [7].

Відповідно до положень ст. 223 Кодексу, слідчі (розшукові) дії є діями, спрямованими на отримання (збирання) доказів або перевірку вже отриманих доказів у конкретному кримінальному провадженні. Підставами для проведення слідчої (розшукової) дії є наявність достатніх відомостей, що вказують на можливість досягнення її мети [2, ст. 223].

Отже, можна зробити висновок, що слідчі (розшукові) дії є основним та найефективнішим інструментом доказування на досудовому розслідуванні, способом пошуку, отримання та перевірки доказів для встановлення обставин, що мають значення для кримінального провадження.

Крім того, про пошуковий характер слідчих (розшукових) дій свідчить і запровадження абсолютного нового поняття “негласні слідчі (розшукові) дії”, які, згідно зі ст. 246 Кримінального процесуального кодексу України, є різновидом слідчих (розшукових) дій, відомості про факт і методи проведення яких не підлягають розголошенню, за винятком випадків, передбаче-

них Кодексом. Негласні слідчі (розшукові) дії проводяться у випадках, якщо відомості про злочин та особу, яка його вчинила, неможливо отримати іншим способом [2, ст. 246].

Враховуючи те, що негласні слідчі дії в кримінальному провадженні становлять велику частку від проведення слідчих дій і пошук, отримання, перевірка доказів здійснюється без розголошення відомостей, тому залежно від ситуації залишаються певні можливості щодо порушення прав та свобод людини, особливе це може відчуватися під час втручання в приватне спілкування в кримінальному провадженні.

Відповідно до положень ст. 258 Кодексу, одним із різновидів втручання в приватне спілкування є накладення арешту на кореспонденцію під час проведення негласних слідчих дій у кримінальному провадженні [2, ст. 258].

Згідно з положеннями ст. 261 Кодексу, накладення арешту на кореспонденцію особи без її відома проводиться у виняткових випадках на підставі ухвали слідчого судді. Арешт на кореспонденцію накладається, якщо під час досудового розслідування є достатні підстави вважати, що поштово-телеграфна кореспонденція певної особи іншим особам або інших осіб їй може містити відомості про обставини, які мають значення для досудового розслідування, або речі й документи, що мають істотне значення для досудового розслідування. Накладення арешту на кореспонденцію надає право слідчому здійснювати огляд і виїмку цієї кореспонденції. Кореспонденцією, передбаченою цією статтею, є листи всіх видів, бандеролі, посилки, поштові контейнери, перекази, телеграми, інші матеріальні носії передання інформації між особами. Після закінчення строку, визначеного в ухвалі слідчого судді, накладений на кореспонденцію арешт вважається скасованим [2, ст. 261].

Отже, накладення арешту на кореспонденцію особи є негласною слідчою дією, яке здійснюється щодо особи, котра підозрюється або обвинувачується у вчиненні тяжкого чи особливо тяжкого злочину та проводиться у виняткових випадках за рішенням слідчого судді відповідно до положень ст. 246, 248, 250 Кодексу.

Накладення арешту на кореспонденцію відбувається на підставі відповідних положень Кодексу та Закону України “Про поштовий зв'язок” (далі – Закон). Так, арешт на кореспонденцію може бути накладений на всі види поштових відправлень, визначених ст. 1 Законом, який передбачає такі види:

лист – поштове відправлення у вигляді поштового конверта з вкладенням письмового повідомлення або документа, розміри і масу якого встановлено відповідно до законодавства України;

бандероль – поштове відправлення з друкованими виданнями, діловими папера-

ми, предметами культурно-побутового та іншого призначення, розміри, маса і порядок упакування якого встановлено відповідно до законодавства України;

посилка – поштове відправлення з предметами культурно-побутового та іншого призначення, не забороненими законодавством до пересилання, розміри, маса і порядок упакування якого встановлені відповідно до законодавства України;

переказ грошових коштів (поштовий переказ) – послуга поштового зв'язку щодо виконання доручення користувача на пересилання та виплату адресату зазначеної ним суми грошей;

дрібний пакет – міжнародне рекомендоване поштове відправлення із зразками товарів, дрібними предметами подарункового та іншого характеру, розміри, маса і порядок упакування якого встановлені відповідно до законодавства України;

сектограми – письмові повідомлення, написані секографічним способом, друковані видання для сліпих, кліше із знаками сектографії, що подаються у відкритому вигляді, а також звукові записи та спеціальний папір, призначені виключно для сліпих, за умови, що вони відправляються офіційно визнаними установами для сліпих або на їх адресу;

- поштова картка – поштове відправлення у вигляді стандартного бланка, що містить відкрите письмове повідомлення;
- поштовий контейнер – спеціалізований контейнер, призначений для перевезень та тимчасового зберігання пошти;
- телеграма – документальне повідомлення, лист або інформація, які передаються способами телеграфного зв'язку;
- радіограма – повідомлення, що передається радіотелеграфом [8].

Також необхідно зазначити, що, згідно з положеннями ч. 4 ст. 261 Кодексу, під кореспонденцією розуміються також інші матеріальні носії передання інформації між особами [2, ст. 261].

Особливістю накладення арешту на кореспонденцію є те, що дозвіл на це може бути наданий лише у випадках, якщо органи досудового розслідування мають обґрунтовані підстави вважати, що в будь-якій кореспонденції підозрюваного чи обвинуваченого можуть міститися предмети або документи, які мають доказове значення у кримінальному провадженні та тільки на ухвали слідчого судді, яка є обов'язковою для виконання керівником установи чи підприємства, що надає послуги поштового зв'язку.

Таким чином, якщо підбити певний підсумок, то необхідно зазначити, що зміст ст. 261 Кодексу передбачає, що в разі виникнення обґрунтованих підстав з боку органів досудового розслідування слідчий суддя у виняткових випадках може винести ухвалу про накладення арешту на кореспонденцію особи без її відома.

З іншого боку, цей зміст означає, що особа, яка є учасником кримінального провадження, може зазнавати певної шкоди з боку правоохоронних органів у частині втручання у приватне спілкування, яке виражається в огляді її листів, бандеролі, посилок, поштових контейнерів, переказів, телеграм, інших матеріальних носіїв передання інформації між особами. Проте, якщо ця особа є підозрюваною чи обвинуваченою у вчиненні тяжкого чи особливо тяжкого злочину та правоохоронні органи повністю впевнені в своїх діях, то, звичайно, ці дії є повністю законними.

Однак, на наш погляд, постають одразу два питання: чи впевнені правоохоронні органи у своїх діях та чи обґрунтовані дії слідчого судді при винесенні ухвали? Але, на жаль, на ці питання неможливо відповісти однозначно через необхідність урахування багатьох факторів під час проведення тих чи інших дій, тому ці питання будуть постійно виникати та вимагати додаткового більш глибокого вивчення.

Висновки. На сьогодні вже можна говорити з упевненістю про те, що не всі дії правоохоронних органів та суддів під час здійснення кримінального провадження за новим Кримінальним процесуальним кодексом України спрямовані на захист прав та свобод людини, хоча Кодекс є демократичним і його основою є захист прав та свобод людини. А це, у свою чергу, буде залежати не тільки від правоохоронних органів та суддів, а й від самої людини, яка буде прагнути всіма законними способами захистити свої права від протиправних посягань.

Список використаної літератури

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. // Голос України. – 2012. – № 90–91. – 19 травня.
3. Шейфер С.А. Познавательная функция и процессуальная характеристика следственных действий / С.А. Шейфер // Правоведение. – 1980. – С. 92–98.
4. Михеевко М.М. Кримінальний процес України / М.М. Михеевко, В.Т. Нор, В.П. Шибіко. – К., 1999. – С. 253–254.
5. Коваленко Є.Г. Теорія доказів у кримінальному процесі України : підручник / Є.Г. Коваленко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 632 с.
6. Тертишник В.М. Кримінально-процесуальне право України : підручник / В.М. Тертишник. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 576 с.
7. Проведення слідчих (розшукових) дій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://prigovorsuda.info/yuridisheskie_referati/348-provadhennya-sldchih-rozshukovih-diy.html.

8. Про поштовий зв'язок [Електронний ресурс] : Закон України від 08.02.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. –

2002. – № 6. – Ст. 39. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2759-14>.

Стаття надійшла до редакції 20.05.2013.

Лисюк Ю.В. Наложение ареста на корреспонденцию как разновидность вмешательства в частное общение при осуществлении следственных действий в уголовном производстве

В статье определена сущность проведения негласных следственных действий в процессе уголовного производства, раскрыты отдельные аспекты наложения ареста на корреспонденцию как разновидность вмешательства в частное общение в уголовном производстве.

Ключевые слова: права человека, уголовное производство, негласные следственные действия, корреспонденция.

Lysyuk Yu.V. Seizure of correspondence as a kind of intervention in private communications when investigative actions in criminal proceedings

Human rights and freedoms in Ukraine since the beginning of existence became a sort of hostage heavy processes in the country; the object of the political system disorders, which, in turn, respectively, offsetting them very valuable. Accordingly, this approach has had a major impact on the formation of a human of his experience and outlook, has created a certain unfavorable conditions for the development of individual potential, both in society and in the state.

Respect for human rights and freedoms is an essential element of the rule of law, where the highest social value is the individual, his rights and freedoms, it is on them to ensure full implementation and in public life should be directed all state activities, which certainly shows the level of development and legal status of the society in the state. After all, society shows the level of compliance with the law in a particular country, and the rule of law is directly dependent on observance of the rights and freedoms of the individual.

Of particular importance is the fact that every person in the country should always feel that in case of violation of his rights and freedoms, he can count on the support and effective assistance from both public authorities and the state.

Ukraine, constantly moving towards the European Union, making sure steps, which resulted in the development and adoption of the new Criminal Procedure Code, the European level. Accordingly, the adoption of the code should be the basic starting point for further development of our state and to implement the basic national policy, namely respect for human rights and freedoms.

In this sense, should give serious consideration to the rights and freedoms of the individual in criminal proceedings, where they represent a wide range of species and their implementation, especially for intervention in private communications. For instance, one of the varieties of intervention in private communications is the study of the state of human rights and freedoms in the case of seizure of correspondence in criminal proceedings, as this is part of the criminal people often faced with the most noticeable problems.

It follows that issues of particular importance for seizure of correspondence as a kind of intervention in the private communications of human as a means of covert investigation in criminal proceedings.

Key words: human rights, criminal proceeding, unspoken investigations, correspondence.

ФУНКЦІЇ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ ЯК ПРАВОВИЙ ІНСТИТУТ

У статті розглянуто теоретичні положення побудови кримінального процесу за новим КПК України. Встановлено функції сторін кримінального процесу, які відповідають принципу змагальності та диспозитивності на досудових та судових стадіях. Визначено нові функції слідчого, прокурора під час досудового провадження.

Ключові слова: функції, принципи, слідчий, прокурор, слідчий суддя, форми та стадії процесу.

Актуальність статті полягає в новому визначенні функцій у кримінальному процесі. Реформування кримінальної юстиції передбачало прийняття нового КПК України, який визначив нові положення побудови стадій, інститутів, процесуальний статус сторін, проведення досудового та судового провадження. Новий КПК України встановив процесуальний статус сторін та визначив їх функціональну діяльність, згідно з виконанням завдань процесу.

Мета статті – розглянути теоретичні положення побудови кримінального процесу за новим КПК України.

Теоретичні положення та розробка нових процесуальних функцій у кримінальному процесі проводилися на основі принципу змагальності, диспозитивності та рівності сторін. Дослідження учених сприяли з'ясуванню і втіленню в життя таких важливих положень кримінально-процесуального закону, як розподіл функцій обвинувачення та захисту, дослідження обставин і матеріалів кримінальної справи, рівність сторін та ін.

Теоретичну розробку проблем використання кримінально-процесуальних функцій процесу розглядали у своїх монографічних публікаціях О. Баулін, В. Боже'в, О. Волколуб, Ю. Грошевой, О. Гуляєв, А. Дубинський, О. Ларін, В. Савицький, С. Слінько, Ю. Стецовський, С. Стахівський, В. Тертишник, О. Шило та ін. [2–7; 13; 15].

Теорія права виділяє чотири системи функцій права: норм права; загальноправові; галузеві; правових інститутів.

Теоретичні положення кримінальних функцій норм права проаналізовано вченими С. Альпертом, О. Ларіним, В. Савицьким, С. Слінько та ін. [8, с. 76; 13, с. 154]. Основний зміст їх наукових публікацій полягає в концепції трьох процесуальних функцій: обвинувачення (кримінального переслідування), захисту та судового вирішення справи. Дані функції кримінального процесу надали наукове обґрунтування процесуального статусу суб'єктів кримінального процесу. Було визначено процесуальні норми, що зумовлюють процесуальне становище в кримінальному процесі, правовідносини між сторонами: потерпілим та підозрюваним, державним обвинувачем – підозрюваним, обвинуваченим, захисником.

Проте ця концепція в період її становлення залишала поза розглядом ряд істотних аспектів проблеми. Не роз'яснювалося, зокрема, які функції здійснюються на досудових стадіях процесу, яке місце в системі функцій займають проміжні рішення слідчого, прокурора та слідчого судді, під час розгляду скарги на порушення чинного законодавства у разі проведення процесуальних та слідчих дій.

На ці питання було надано відповідь з боку Л. Алексєєвої, С. Виціна, І. Михайловської, Є. Куцова та ін. Аналізуючи проблему кримінально-процесуальних функцій, учені обґрунтовано вказують, що: "Функціональна структура кримінально-процесуальної діяльності не може обмежитися аналізом трьох процесуальних функцій, необхідно звернути увагу на два непорушні методологічні правила, яких слід дотримуватись при функціональному аналізі кримінально-процесуальної діяльності: аналізу функцій повинен передувати ретельний аналіз завдань і цілей кримінального судочинства, оскільки кожна функція прямо або побічно, безпосередньо чи опосередковано впливає із завдань і цілей процесу; у будь-якій системі функцій має чітко проглядатися зв'язок між ними, оскільки функції завжди взаємозалежні" [1, с. 34–43]. У зв'язку із цим вважається, що кримінально-процесуальні функції мають специфічні ознаки.

Розглядаючи положення загальноправових функцій, які охоплюють завдання кримінального процесу та забезпечують захист особи, суспільства, держави від кримінального правопорушення, можна сказати, що вони покладені в основу правової діяльності слідчого, прокурора, слідчого судді.

Функції правового інституту було розглянуто з боку О. Гуляєва. Він запропонував розширити функціональне визначення інституту досудового розслідування та визначив положення віднесення розшуку підозрюваного, обвинуваченого до правового інституту. Свою думку він обґрунтував таким чином: "Форми і засоби здійснення цієї функції являють собою сукупність як встановлених законом засобів дослідження обставин справи, так і непроцесуальних засобів отримання інформації" [6, с. 8–18].

Однак із цим висловлюванням не можна погодитися тому, що мета розшуку не входить до завдання кримінального процесу. Розшук є засобом, за яким забезпечується участь підозрюваного у кримінальному процесі.

Аналіз функціонального визначення правового інституту доказів у кримінальному процесі надав М. Строгович, який виділив такі компоненти функціонального визначення на підставі доказів, які збирає слідчий. Він встановив таку структурну градацію: виявлення доказів, процесуальне закріплення доказів, перевірка доказів, оцінювання доказів [14, с. 132–137].

Перший із перелічених компонентів він назвав пошук і виявлення доказів. По-перше, цим підкреслюється активність слідчого, прокурора під час розкриття злочину, встановлення його обставин складу. По-друге, пошук сам по собі, навіть якщо він не приводить до виявлення доказів, являє собою об'єкт процесуальної діяльності, який має процедуру закріплення доказів. По-третє, безрезультатність пошуку може за певних умов мати істотне правове значення. Доказ знайдений, коли він розглянутий, прийнятий, оцінений, закріплений.

О. Ларін, В. Коновалова, Я. Пешак висловили думку, що разом із збиранням та оцінюванням необхідно включити ще два елементи – побудову та динамічний розвиток слідчих версій [8].

Цю думку було розглянуто критично оку Р. Белкіним, Л. Кокаревим, П. Лупинською, П. Елькінд [9; 16].

Вони вважали, що побудувати версію необхідно на підставі зв'язку між наявністю фактичних даних та фактами, які припускає слідчий, оперативні підрозділи у разі розкриття злочину. Таким чином, побудову та розвиток версій можна визначити як один з елементів оцінювання доказів, а не компонент його визначення.

Функції норм права можна визначити, виходячи із завдань кримінального процесу. Функції сторони обвинувачення, куди можна віднести оперативні підрозділи, слідчого, прокурора починаються, згідно зі ст. 214 КПК України, з моменту реєстрації заяви у Єдиному реєстрі досудового розслідування. Функція сторони обвинувачення закінчується після складання обвинувального акта та його реєстру, згідно зі ст. 283 КПК України, та направлення матеріалів кримінальної справи до прокурора, який затверджує обвинувальний акт і направляє матеріали кримінальної справи до суду. Після направлення матеріалів кримінальної справи до суду закінчується стадія досудового розслідування.

Функція державного обвинувача починається у судовому засіданні.

Функція захисту починається, згідно зі ст. 276–279 КПК України, з моменту отримання повідомлення про підозру, появи у кримінальному процесі підозрюваного, який забезпечується послугами захисника – адвоката.

Функція захисту продовжує свою діяльність у судовому засіданні, коли захисник здійснює захист нового суб'єкта кримінального процесу – обвинуваченого. Після проголошення вироку новий статус здобуває засуджена особа, захист продовжується під час апеляційного, касаційного провадження, розгляду кримінальної справи у Верховному Суді України, під час виконання покарання.

Функція вирішення матеріалів кримінальної справи покладена на слідчого суддю, колегіальний суд. Слідчий суддя, згідно зі

ст. 30–33 КПК України, здійснює судове провадження.

Функціональне визначення процесуальної діяльності сторін до кінця не визначено в процесі, а саме те, які функції повинен мати цивільний позивач, цивільний відповідач, свідок, експерт та ін. Пошуки відповідей на ці запитання здійснювались за двома напрямками. Один із них – доповнення новими елементами функції обвинувачення, захисту та вирішення справи в рамках концепції трьох функцій. Друге – визначення інших функцій, що виходять за ці рамки.

Перший шлях був розглянутий у літературі М. Строговичем, який, розглядаючи функції стадії досудового розслідування, вважав, що кримінально-процесуальна діяльність, як сукупність кримінального переслідування, захисту і вирішення справи, має ці функції в руках слідчого. Вихід із цієї ситуації можливий тільки шляхом встановлення дієвого контролю і нагляду з боку прокурора та судді [14].

М. Полянський вказував, що одне зі слабких місць концепції трьох функцій полягає в процесуальній діяльності слідчого до появи в процесі підозрюваного, тобто до виникнення кримінального переслідування і захисту. "Виходить, – писав він, – що до висування обвинувачення орган розслідування виконує процедурні дії, а функції жодної не здійснює" [12].

Другий шлях запропонував С. Павлов, який вважав, що вирішення справи здійснюється слідчим суддею, а на досудових стадіях – слідчим і прокурором. Воно нерозривно пов'язане з процесуальним керівництвом і тому є підстави констатувати єдину функцію вирішення матеріалів кримінальної справи [11].

Протилежною функцією обвинувачення є функція захисту. Це положення зобов'язує захисника взяти участь, згідно зі ст. 52 КПК України, для захисту прав підозрюваного. Захисник до проведення процесуальної дії має право зустрічі з підозрюваним, обвинуваченим для підготовки проведення слідчої дії.

Функції прокурора, згідно зі ст. 36 КПК України, щодо проведення кримінального переслідування та виконання державного обвинувачення полягає в тому, що прокурор здійснює свої повноваження у процесуальній діяльності. У разі встановлених порушень закону, прокурор повинен вжити заходи прокурорського реагування – скасувати незаконне рішення слідчого.

Прокурор має спеціальні функції, за якими він здійснює контроль та нагляд за додержанням чинного КПК України у формі процесуального керівництва.

Заслужовує на увагу наукова пропозиція Я. Мотовиловкер, який вважав, що: "Здійснювана прокурором функція обвинувачення є форма, у якій виявляється його функція нагляду за законністю у сфері боротьби зі злочинністю. Прокурор виявляє під час судового розгляду обставини, які викривають, виправдовують обвинуваченого. Він повинен встановити не тільки обтяжувальні обставини у кримінальній справі, але й ті, що пом'якшують вину обвинуваченого. Суду прокурор допомагає уникнути будь-яких помилок" [10, с. 77–78]

Висновки. Необхідно визначити основні функції, які мають державно-владні органи, котрі здійснюють кримінальний процес: розслідування; забезпечення права на захист учасників процесу; підтримка цивільного позову; контроль та нагляд прокурора за провадженням досудового розслідування, а також – процесуальні функції, які встановлені на підставі засад кримінального процесу; функції сторін, учасників і суб'єктів кримінального процесу, які беруть участь у кримінальному провадженні.

Список використаної літератури

1. Алексеева Л.Б. Суд присяжных: пособие для судей / Л.Б. Алексеева, С.Е. Вичин, Э.Ф. Куцова, И.Б. Михайловская. – М. : Юрид. лит., 1994. – 267 с.
2. Баулін О.В. Проведення дізнання в Україні / О.В. Баулін, С.І. Лук'янець, С.М. Стахівський. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 121 с.
3. Божьев В.П. Уголовно-процессуальные отношения / В.П. Божьев. – М. : Юрид. лит., 1975. – 176 с.
4. Волколуп О.В. Система уголовного судопроизводства и проблемы ее совершенствования / О.В. Волколуп. – СПб. : Наука. Альфа, 2003. – 268 с.
5. Грошевой Ю.М. Нове у кримінально-процесуальному законодавстві України / Ю.М. Грошевой, Т.М. Мірошниченко. – Х. : Основа, 2002. – 110 с.
6. Гуляев А.П. Следователь в уголовном процессе / А.П. Гуляев. – М. : Юрид. лит., 1981. – 298 с.
7. Дубинский А.Я. Судопроизводство по уголовным делам в Народной Республике Болгарии / А.Я. Дубинский, Г.И. Чангули. – К. : КВШ МВД ССР, 1979. – 133 с.
8. Ларин А.М. Расследование по уголовному делу: процессуальные функции / А.М. Ларин. – М. : Юрид. лит., 1986. – 260 с.
9. Лупинская П.А. Уголовно-процессуальное право / П.А. Лупинская. – М. : Юрист, 2001. – 200 с.
10. Мотовиловкер Я.О. Основные уголовно-процессуальные функции / Я.О. Мотовиловкер. – Ярославль : Ярославский ун-т, 1976. – 210 с.
11. Павлов С. Проблеми на основинте функции в социалистически наказателен процес / С. Павлов. – София, 1960. – 230 с.
12. Полянский Н.Н. Очерк развития советской науки уголовного процесса / Н.Н. Полянский. – М. : Госюриздат, 1966. – 220 с.
13. Слінько С.В. Теорія та практика реформування досудового розслідування / С.В. Слінько. – Х. : Владимирів, 2011. – 280 с.
14. Строгович М.С. Уголовный процесс / М.С. Строгович. – М. : МЮ СССР, 1946. – 300 с.
15. Тертишник В.М. Гарантії істини та захисту прав і свобод людини в кримінальному процесі / В.М. Тертишник. – Дніпропетровськ : Дніпр. державний ун-т внутрішніх справ, 2002. – 350 с.
16. Элькинд П.С. Толкование и применение норм уголовно-процессуального права / П.С. Элькинд. – М. : Юрид. лит., 1967. – 190 с.

Стаття надійшла до редакції 18.03.2013.

Максимова Л.О. Функции уголовного процесса как правовой институт

Статья рассматривает теоретические положения построения уголовного процесса в соответствии с новым УПК Украины. Дается определение и построение теоретической модели функциональной деятельности сторон процесса. Определяются новые функции следователя, прокурора, следственного судьи на стадиях досудебного и судебного производства.

Ключевые слова: функции, принципы, следователь, прокурор, следственный судья, формы и стадии процесса.

Maksymova L.O. The functions of the criminal process as a legal institution

Actuality of the article consists in new certain functions in a criminal process. Reformation of criminal justice foresaw the acceptance of new CPC of Ukraine that defined new positions of construction of the stages, institutes, judicial status of parties, realization of pre-trial and judicial realization. Examining position in the general lines of legal functions that embrace the task of criminal process and provide protecting of person, society, state it is possible to say from criminal offence, that they are fixed in basis of legal activity of investigator, public prosecutor, inquisitional judge.

Functional determination of judicial activity of parties to the end not certainly in a process, namely what functions a civil plaintiff, civil defendant, witness, expert, must have and other Searches of answers for these questions went in two directions. One of them is addition of function of prosecution, defence new elements and to the decision of business within the framework of conception of three functions. Second is determination of other functions that go beyond these scopes.

The functions of parties of criminal process, that answer principle of contentionsness and non-mandatory on the pre-trial and judicial stages, are set. The new functions of investigator, public prosecutor are determined during pre-trial realization. Actuality of the article consists in new certain functions of Function of side of prosecution; begin, from the moment of registration of statement in the only register of pre-trial investigation. Function of side of prosecution closed after the stowage of indictment and his register. The function of state accuser begins in the judicial meeting. The function of defense begins from the moment of appearance in a criminal process suspected that is provided by services of defender – advocate.

A conclusion consists in suggestion in relation to the construction of theoretical model of functions of process. It is necessary to define basic functions, that have state-imperious organs that carry out a criminal process, : investigation; providing of right is of defiance of participants of process; support of civil action; control and supervision of public prosecutor are after realization of pre-trial investigation. Judicial functions that is set on the basis of principles of criminal process. Functions of parties, participants and subjects of criminal process, that takes part in criminal realization.

Key words: functions, principles, investigator, public prosecutor, inquisitional judge, forms and stages of process.

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.085

Г.А. Кернес

аспірант

Національна академія державного управління при Президентові України

МОНІТОРИНГ СТАВЛЕННЯ ДО ВЛАДИ ТА ВЛАДНИХ ВІДНОСИН: ДОСВІД СТАТИСТИЧНОГО ОПИТУВАННЯ

Статтю присвячено результатам моніторингу ставлення до влади та владних відносин, проведеного автором статті. Подано оригінальну інтерпретацію результатів статистичного опитування.

Ключові слова: моніторинг, центральна еліта, регіональна еліта, ставлення до влади, ставлення до владних відносин.

Проблема довіри до влади та її структур завжди є актуальною, адже від її успішного вирішення залежить безпосередньо результативність усіх розпочатих соціально-економічних реформ. Саме тому моніторинг ставлення до влади та її структур має стати постійним і необхідним, перш за все, для самої влади та її інститутів.

Аналіз останніх наукових досліджень за темою статті свідчить, що нехтування чи ігнорування суб'єктами владних повноважень цієї проблеми призводить до порушення зв'язків та взаємозацікавленості взаємодії у форматі "органи державної влади – громадяни". У зв'язку із цим **мета статті** полягає в інтерпретації результатів моніторингу ставлення до влади та владних відносин, проведеного автором статті.

Автором статті за сприяння інформаційно-аналітичного відділу Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України проведено соціологічне дослідження. Респондентами виступили працівники органів державної виконавчої влади й місцевого самоврядування центрального та місцевого рівня.

Соціологічне дослідження включало два етапи. На першому було проведено опитування слухачів Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України (далі – ІПККК). Загальна кількість опитаних на цьому етапі – 183 особи. Вони розподілилися (у % до всіх опитаних) таким чином:

- за статтю: чоловіків – 61, жінок – 38, не відповіли – 1;
- за віком: від 18 до 29 років – 11, від 30 до 39 років – 22, від 40 до 49 років – 30, від 50 до 59 років – 34, 60 років і більше – 3;

- за освітою: мають науковий ступінь – 5, закінчили аспірантуру (без ступеня) – 3, вища – 88, незакінчена вища – 1, не відповіли – 3;
- за профілем освіти: гуманітарна – 25, технічна – 37, економічна – 36, юридична – 9, природничо-наукова – 4, інша – 3, не відповіли – 2;
- за місцем проживання: м. Київ, обласний центр – 41, місто з населенням більше ніж 50 тис. – 11, місто з населенням менше ніж 50 тис. – 20, селище міського типу – 16, селище/село – 8, інше – 1, не відповіли – 3;
- за місцем роботи: центральний орган виконавчої влади – 33, територіальний підрозділ центрального органу виконавчої влади – 1, облдержадміністрація (її структурні підрозділи) – 10, райдержадміністрація (її структурні підрозділи) – 43, міськвиконком (його структурні підрозділи) – 5, районна адміністрація в місті – 1, апарат при райраді – 1, апарат при сільській (селищній) раді – 1, інша установа – 4, не відповіли – 1. Отже, більшість опитаних слухачів Інституту керівних кадрів виявилися працівниками органів виконавчої влади;
- за характером роботи: вище керівництво організацій – 43, керівники старшого рівня (заступник керівника організації) – 7, керівники середнього рівня (начальник управління) – 8, керівники нижнього рівня (начальник відділу, сектора) – 17, рядові співробітники – 23, не відповіли – 2.

Статус державного службовця мають 87% опитаних. Вони, у свою чергу, розподілилися таким чином (у % до тих, які відповіли):

- за категорією посади: III – 48, IV – 18, V – 28, VI – 4, VII – 2;

- за рангом: 3-й – 1, 4-й – 1, 5-й – 31, 6-й – 7, 7-й – 22, 8-й – 2, 9-й – 20, 10-й – 5, 11-й – 9, 12-й – 1, 13-й – 1;

- за стажем державної служби (служби в органах місцевого самоврядування): до 1 року – 2, від 1 до 3 років – 11, від 3 до 5 років – 12, від 5 до 10 років – 23, від 10 до 15 років – 22, понад 15 років – 30.

На другому етапі проведено опитування депутатів Харківської міської ради. Вони розподілилися таким чином:

- за статтю: чоловіків – 88, жінок – 7, не відповіли – 5;
- за віком: від 18 до 29 років – 6, від 30 до 39 років – 24, від 40 до 49 років – 31, від 50 до 59 років – 15, 60 років і більше – 20, не відповіли – 4;
- за освітою: мають вчений ступінь – 15, закінчили аспірантуру (без ступеня) – 6, вища – 73, середня загальноосвітня – 1, не відповіли – 5;
- за профілем освіти: гуманітарний – 18, технічний – 40, економічний – 32, юридичний – 12, природничо-науковий – 5, інший – 4, не відповіли – 5;

- за сферою діяльності: малі підприємці – 24, власники середнього бізнесу – 9, власники великого бізнесу – 5, працівники органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств – 16, службовці, що працюють на недержавних підприємствах, – 7, працівники сфери культури, освіти та науки – 9, працівники промислових підприємств – 7, інше – 23;

- за характером роботи: вище керівництво організацій – 46, керівники старшого рівня (заступник керівника організації) – 26, керівники середнього рівня (начальник управління) – 17, керівники нижнього рівня (начальник відділу, сектору) – 1, рядові співробітники – 9, не відповіли – 1.

Відокремлення обох груп опитаних від правлячої еліти простежується під час визначення респондентами сутнісних ознак, якими вони наділяють поняття “влада”. Для переважної більшості опитаних влада – це, насамперед, велика відповідальність, можливість забезпечити добробут людям, інструмент мобілізації ресурсів для досягнення соціально значущих цілей, виконання важких обов’язків (рис. 1).

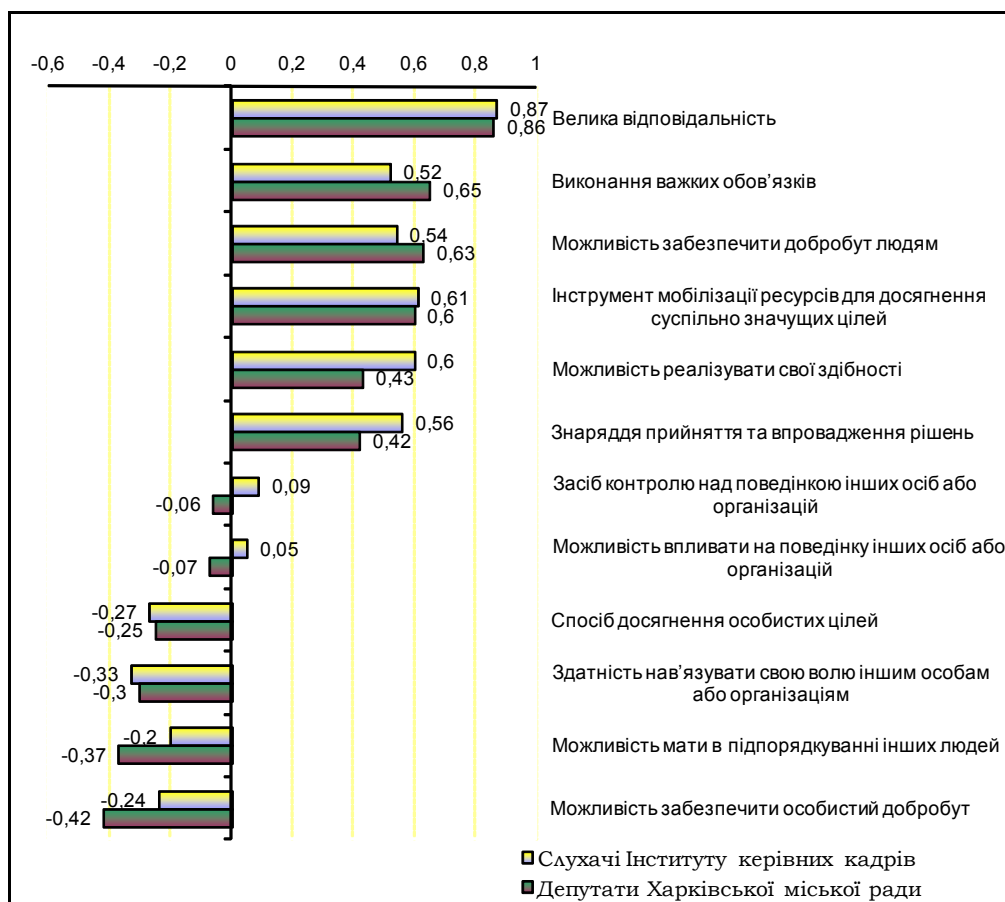


Рис. 1. Якісні показники розуміння влади респондентами

Разом з тим представники правлячої еліти, на думку опитаних, використовують владу для зміцнення власних позицій.

Ці показники розраховані за індексом значущості (I_3) за шкалою від -1 до 1, де -1 – абсолютно не означає, -0,5 – скоріше не

означає, 0 – важко сказати однозначно, +0,5 – скоріше означає, +1 – повністю означає.

Цікаво, що лише 42% опитаних слухачів ІПККК зазначили, що сьогодні вони мають владу. Серед депутатів Харківської міської ради 54% опитаних асоціюють себе з владою.

Причому, незважаючи на те, що кожен з опитаних володіє певними владними повноваженнями, значна частина респондентів (58% серед слухачів ІПККК та 46% серед депутатів Харківської міської ради відповід-

но) заперечила наявність у себе такого ресурсу, як влада. Більшість опитаних не асоціюють себе й з регіональною управлінською елітою (рис. 2).

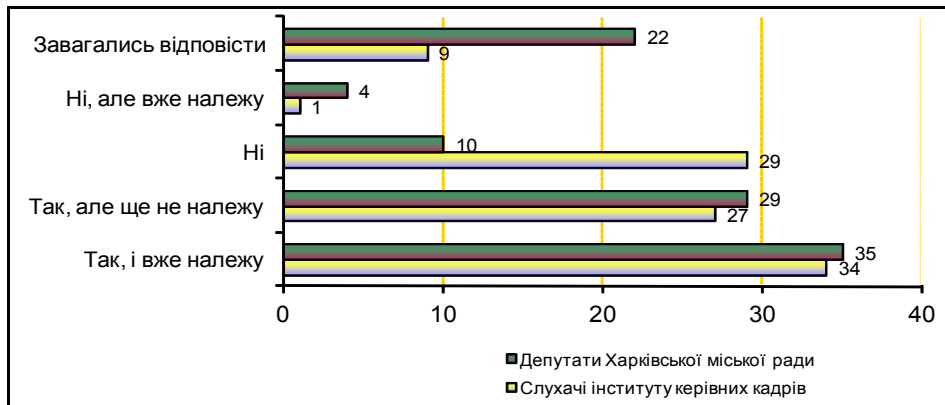


Рис. 2. Розподіл відповідей респондентів на запитання: "Чи хотіли б Ви належати до регіональної управлінської еліти?", %

Цікавим є той факт, що респонденти, які висловили бажання належати до регіональної управлінської еліти, наголошують на своїх суспільно корисних мотивах цього кроку. Основними серед яких вони називають:

- отримання можливостей покращити рівень життя більшості населення області або держави (68% у слухачів ІПККК та 56% у депутатів Харківської міської ради);
- отримання можливостей впливу на прийняття важливих рішень щодо життя області або держави (54 та 63% відповідно);
- практичне застосування своїх талантів, здібностей (46 та 37% відповідно).

Сьогодні до регіональної управлінської еліти, на думку обох категорій опитаних, насамперед, належать голови обласних державних адміністрацій (72% у слухачів ІПККК та 76% у депутатів Харківської міської ради відповідно). Приблизно третя частина опитаних

в кожній групі віднесла до регіональної управлінської еліти представників великого бізнесу (31 та 33% відповідно).

Проте в цьому питанні спостерігалися істотні відмінності в оцінках опитаних. Так, депутати Харківської міської ради зарахували до регіональної управлінської еліти міського голову (80%), а значна частина слухачів ІПККК – голів районних державних адміністрацій (49%).

Водночас оцінки відносин усередині регіональної управлінської еліти в представників обох груп опитаних практично збігаються. Вони зазначають, що регіональна управлінська еліта – це одна достатньо згуртована група (рис. 3).

При цьому, на думку опитаних слухачів ІПККК, за останні 20 років вона істотно оновилася (рис. 4).



Рис. 3. Оцінка стану регіональної управлінської еліти, %

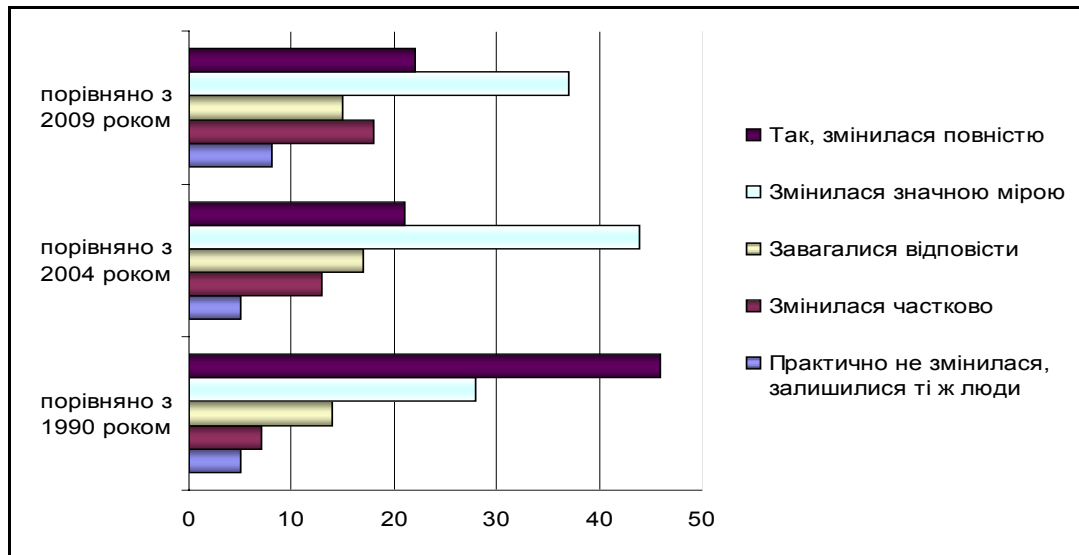


Рис. 4. Розподіл відповідей опитаних на запитання:
"Чи відбулася зміна регіональної управлінської еліти у Вашій області?", %

Між тим, роль регіональної управлінської еліти в житті регіонів респонденти оцінюють у більш позитивних тонах, ніж правлячої еліти в житті України. На думку респондентів, регіональна управлінська еліта:

- сприяє реалізації державної політики в різних сферах суспільного життя (54% у слухачів ІПККК та 44% у депутатів Харківської міської ради);
- сприяє вирішенню найбільш значущих соціальних проблем (боротьба з бідніс-

тю, подолання безробіття тощо) (45 та 36% відповідно);

- зміцнює соціальний порядок (41 та 32% відповідно).

При цьому, як зазначили опитані, регіональні управлінські еліти не забувають і про зміцнення власних владних позицій (38 та 44% відповідно).

До речі, їм це чудово вдається. Більшість опитаних вважають, що регіональні управлінські еліти здійснюють контроль за ситуацією у своїх областях (рис. 5).

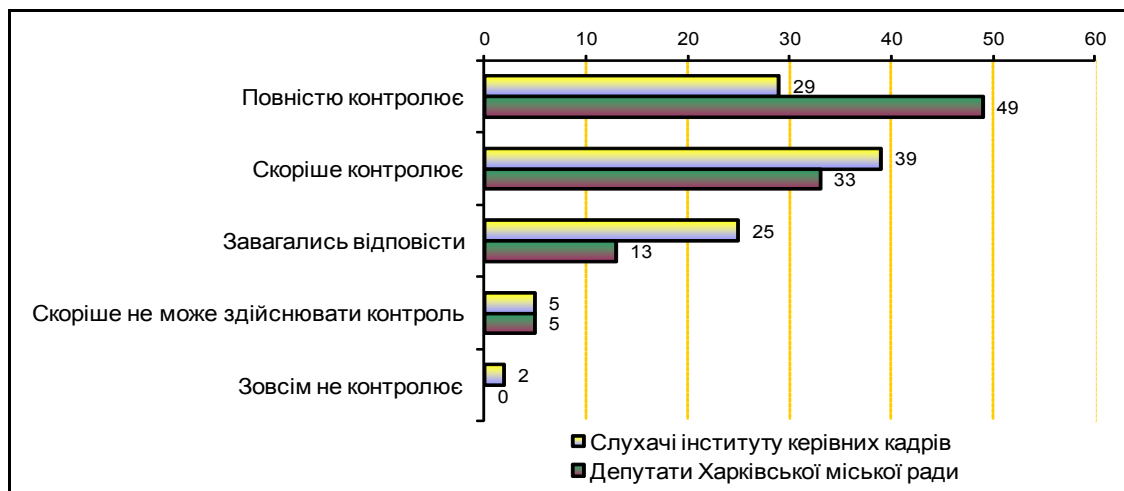


Рис. 5. Розподіл відповідей опитаних на запитання:
"Якою мірою регіональна управлінська еліта контролює ситуацію у Вашій області?", %

Характеризуючи відносини між представниками регіональної управлінської та правлячої еліти, респонденти відзначають наявність певних правил, домовленостей, які дають їм змогу достатньо комфортно співіснувати (рис. 6).

Між тим варто зазначити, що в основі цих правил, на думку опитаних, лежать не

закони й державні інтереси, а особисті домовленості та бізнес-інтереси (рис. 7).

Опитані зазначають, що на сьогодні регіональні управлінські еліти також є "закритими клубами", входження до яких для пересічного громадянина є достатньо проблематичним (рис. 8).

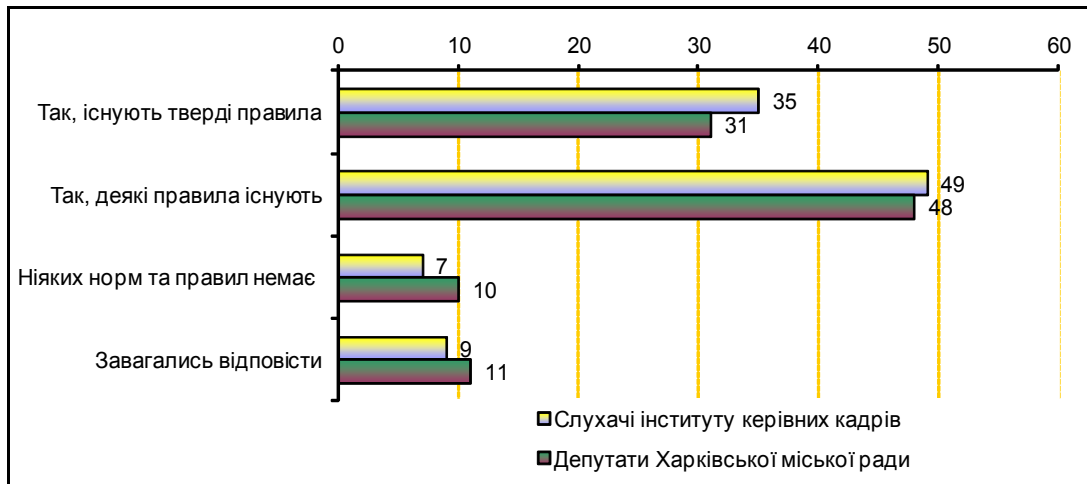


Рис. 6. Розподіл відповідей опитаних на запитання: "Чи існують "правила гри" між представниками правлячої та регіональної управлінської еліти?", %

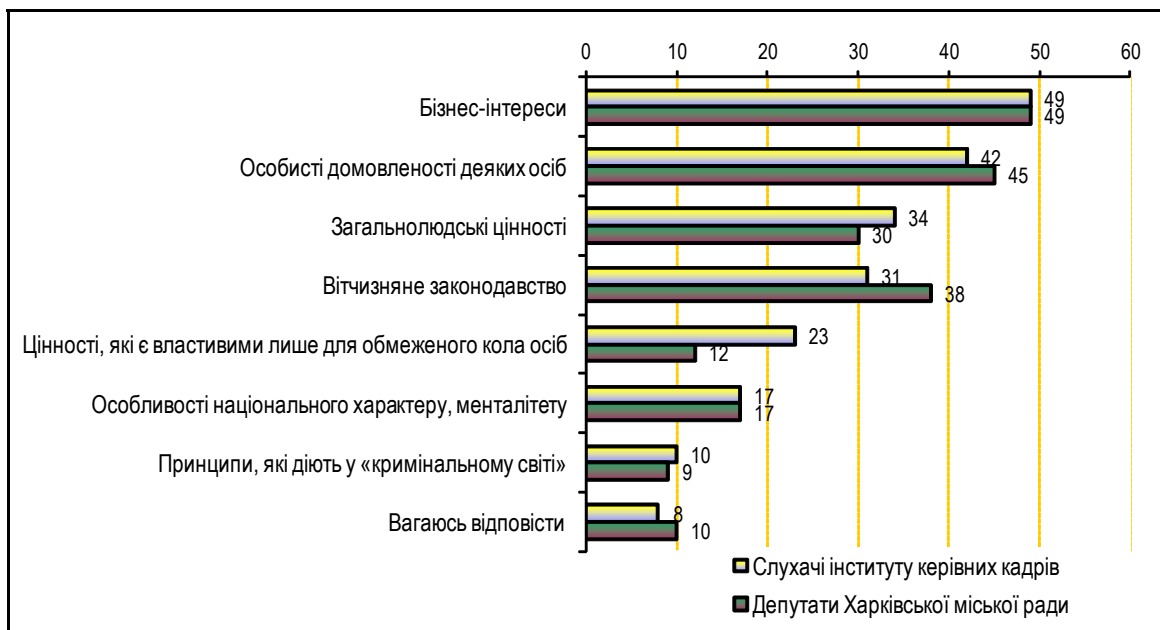


Рис. 7. Розподіл відповідей опитаних на запитання: "На чому засновані "правила гри" між представниками правлячої та регіональної управлінської еліти?", %

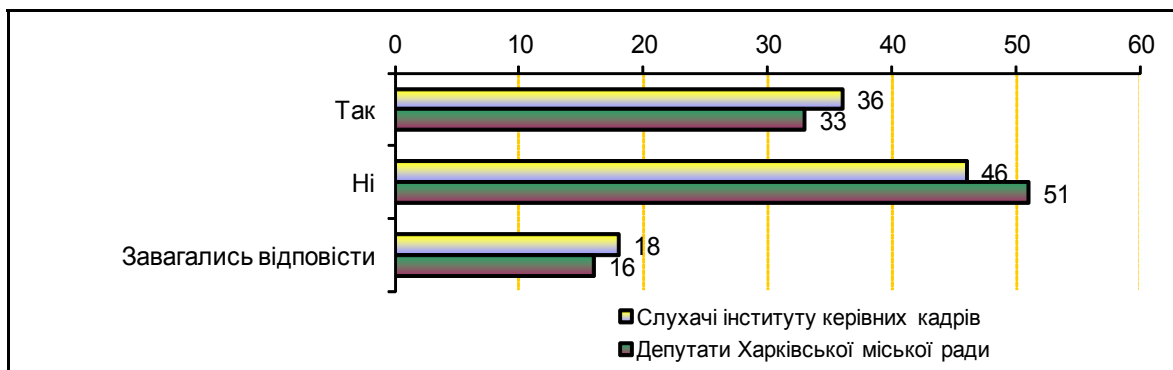


Рис. 8. Розподіл відповідей опитаних на запитання: "Чи може сьогодні звичайна людина увійти до регіональної управлінської еліти?", %

Представники обох груп опитаних зійшлись на тому, що чинником сприяння входженню до регіональної управлінської еліти є професіоналізм, компетентність (44 та 37% відповідно). Між тим у відповідях опи-

таних спостерігаються й певні відмінності. Слухачі ІПККК серед значущих факторів входження до еліти назвали "належність до команди" (47% проти 21% у депутатів Харківської міської ради).

Депутати, у свою чергу, більшу увагу звернули на багатий життєвий досвід (35% проти 21% у слухачів) та високі інтелектуальні здібності (37% проти 16% відповідно). Отже, узагальнюючи відповіді опитаних, можна зазначити, що істотними характеристиками представників сучасних регіональних управлінських еліт є розум, професіоналізм, багатий життєвий досвід та належність до певної команди.

Зазначені позитивні характеристики, якими наділяються представники регіона-

льних управлінських еліт, імовірно, зумовлюють і ставлення до них з боку опитаних. Оцінюючи своє ставлення до регіональної управлінської еліти, опитані, насамперед, заявляють про відчуття поваги (48% у слухачів ІПККК та 37% у депутатів Харківської міської ради), надії (24 та 29% відповідно), інтересу (21 та 30% відповідно), а також довіри (27 та 20% відповідно). До правлячої еліти в опитаних дуже схоже ставлення. Однак привертає увагу дещо більше відчуття недовіри та байдужості до неї (рис. 9, 10).

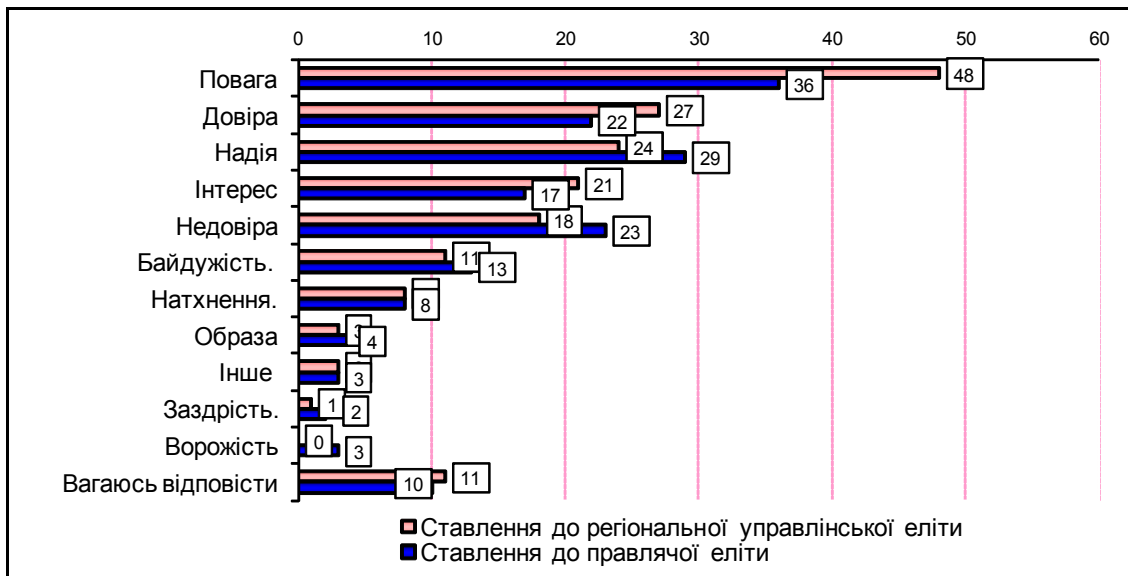


Рис. 9. Ставлення слухачів Інституту керівних кадрів до регіональної управлінської та правлячої еліт, %

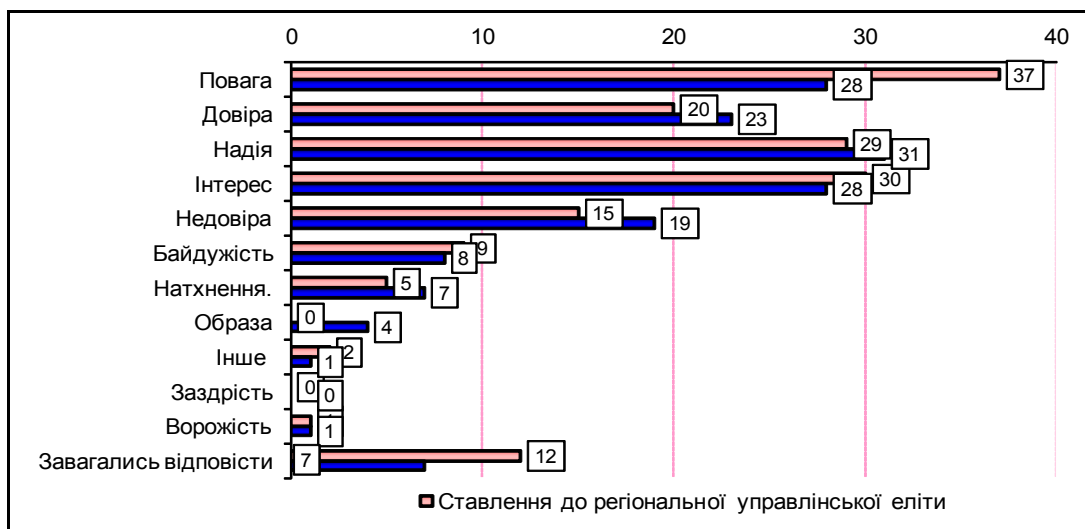


Рис. 10. Ставлення депутатів Харківської міської ради до регіональної управлінської та правлячої еліт, %

Між тим ставлення населення відповідних областей до представників правлячої та регіональної управлінської еліти, на думку опитаних, дещо відрізняється. Оцінюючи рівень довіри громадян до представників органів влади різного рівня, респонденти констатували, що він є вищим до регіональних та місцевих управлінців.

У цьому контексті є показовим, що, за оцінками слухачів ІПККК, рівень довіри до голів місцевих державних адміністрацій є

вищим, ніж рівень довіри до Прем'єр-міністра України: індекс довіри (I_d) (за шкалою від -1 до 1) до голів обласних державних адміністрацій дорівнює $I_d=0,36$, до голів районних державних адміністрацій – $I_d=0,17$, а до Прем'єр-міністра – $I_d=0,07$.

Виходячи із зазначеного, не дивно, що ставлення населення до регіональної управлінської еліти в цілому, за оцінками обох груп опитаних, є вищим, ніж до правлячої еліти (рис. 11).

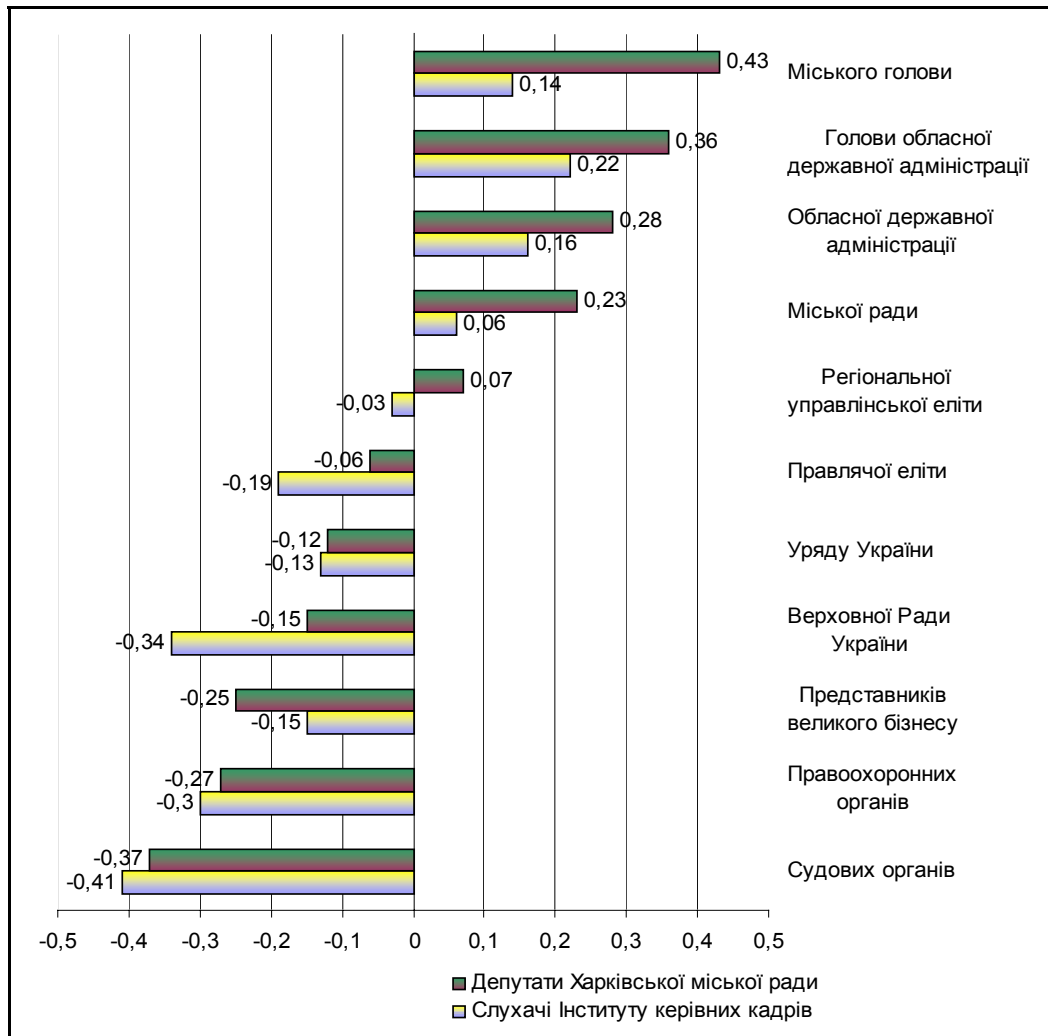


Рис. 11. Порівняльна оцінка рівня довіри населення до представників влади різних рівнів

Оцінювання здійснено за індексом довіри (I_d) від -1 до 1 , де -1 – взагалі не довіряють, $-0,5$ – скоріше не довіряють, 0 – важко сказати, довіряють чи ні, $+0,5$ – скоріше довіряють, $+1$ – повністю довіряють.

При цьому психоемоційний стан населення, на думку опитаних, сьогодні є набагато гіршим, ніж у самих опитаних. Привертає увагу поширення серед громадян таких настроїв, як тривога та пристосування (рис. 12, 13).

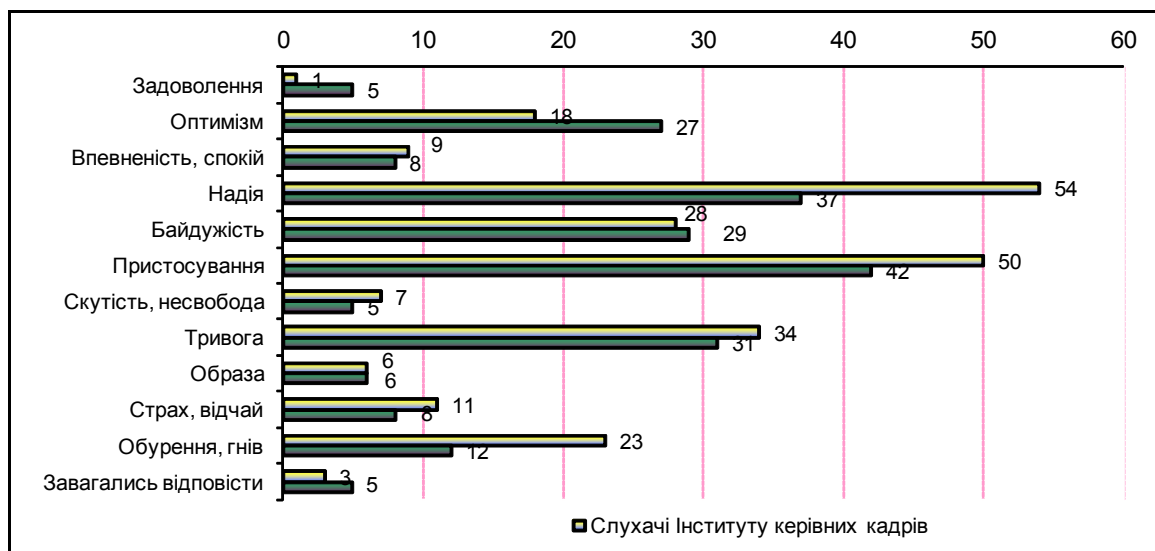


Рис. 12. Оцінка настроїв, поширених серед населення, %

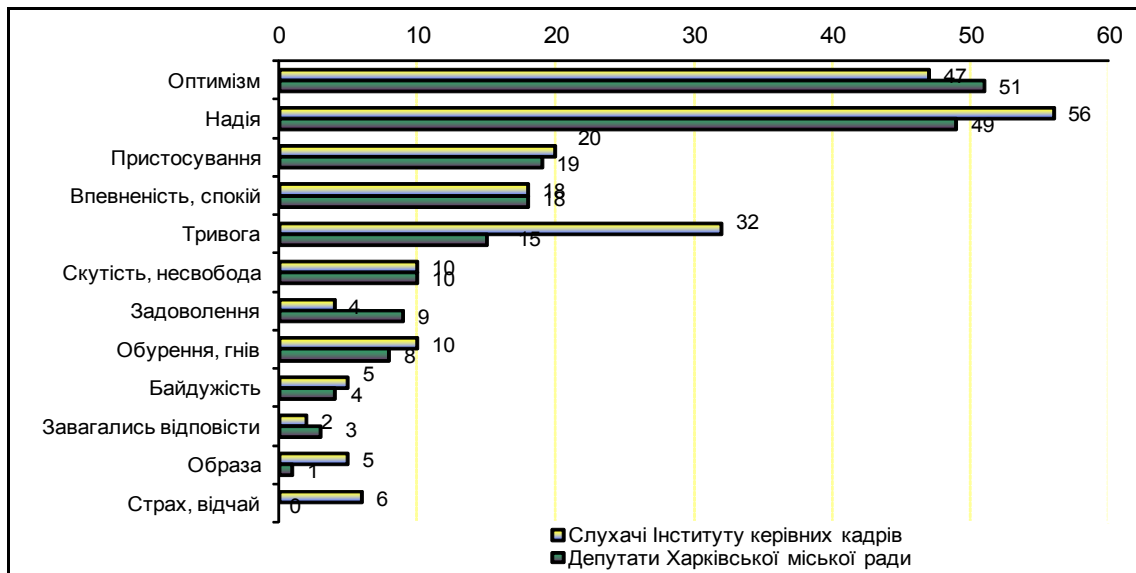


Рис. 13. Оцінка настроїв, поширених серед опитаних, %

Висновки. Таким чином, за результатами проведеного соціологічного дослідження можна сформулювати такі висновки:

1. Правлячі еліти в Україні (як центральна, так і регіональні), на думку опитаних, сьогодні становлять сплав між керівниками органів влади та представниками великого бізнесу.

2. Визнаючи позитивний вплив еліт на розвиток економічної сфери в країні, опитані представники центральних та місцевих органів влади досить стримано оцінили роль правлячої еліти в житті українського суспільства, вказуючи на переважно особистісні, егоїстичні мотиви її управлінських практик.

3. Більшість респондентів, незважаючи на пряме відношення до влади, не асоціюють себе ані з центральною, ані з регіональною управлінською елітою. На їх думку, сьогодні вони є достатньо закритими "клубами", входження до яких є утрудненим.

4. На відміну від представників елітних угруповань, для більшості опитаних державних службовців влада – це можливість підвищення добробуту людей, а також інструмент мобілізації ресурсів для досягнення суспільно значущих цілей.

5. Незважаючи на дистанціювання від еліт, за результатами дослідження можна стверджувати, що більшість опитаних, отримавши владу, істотно підвищили свій матеріальний статус та матеріальне становище, а також отримали можливості реалізовувати свій особистісний потенціал.

6. На сьогодні регіональні еліти хоча й посідають важливе місце в реалізації державної політики, майже не впливають на її формування, що не сприяє забезпеченню регіонального соціально-економічного розвитку.

Пріоритетами подальших наукових розробок висвітленої в статті проблеми є вивчення впливу позитивного й негативного ставлення до влади на ефективність комунікативної взаємодії органів державної влади та громадян; дослідження сучасних форм оцінювання ставлення до влади; аналіз впливу ставлення до влади на самопочуття суспільства загалом та кожного громадянина зокрема тощо.

Список використаної літератури

1. Гошовська В.А. Управлінська еліта та її роль у державотворенні : навч. посіб. / В.А. Гошовська. – К. : НАДУ, 2010. – 136 с.
2. Мартиненко В.М. Інноваційна стратегія демократичного розвитку України: від місцевої демократії до демократичної держави : монографія / В.М. Мартиненко. – Х. : Константа, 2004. – 225 с.
3. Формування політичної культури сучасної владної еліти в Україні : монографія / В.О. Корнієнко, В.В. Добіжа. – Вінниця : ВНТУ, 2009. – 160 с.
4. Ашин Г.К. Элитология : монография / Г.К. Ашин. – М. : МГИМО, 2010. – 600 с.

Стаття надійшла до редакції 23.04.2013.

Кернес Г.А. Мониторинг отношения к власти и властных отношений: опыт статистического опроса

Статья посвящена результатам мониторинга отношения к власти и властных отношениям, проведенного автором статьи. Представлена оригинальная интерпретация результатов статистического опроса.

Ключевые слова: мониторинг, центральная элита, региональная элита, отношение к власти, отношение к властным отношениям.

Kernes H.A. Monitoring related to power and power relations: the experience of the statistical survey

An article is devoted to the results on monitoring the attitude toward government and government relations, conducted by the author of the article. Presenting statistical survey results, the author of the article offers their innovative interpretation.

The article examines the survey results of two groups: public servants, who improve their qualification at the Senior Executives Retraining Institute of the National Academy of Public Administration of the President of Ukraine and deputies of Kharkiv city council.

The article considers essential attributes of authority as a notion according to the statistical survey. The attributes include:

- 1) heavy responsibility,*
- 2) the opportunity to achieve national prosperity,*
- 3) resource mobilization tool to attain socially important goals,*
- 4) execution of important responsibilities.*

According to the evaluation of relations within the regional administrative elite, introduced in the article, the representatives of the regional elite form quite a solid group.

As a part of the study of survey results on the differences between the representatives of the ruling elite and regional administrative elite the following conclusions were made:

1. There are certain rules and agreements between the regional administrative elite and the ruling elite, which make it possible for them to coexist quite comfortably.

2. At the heart of the rules between the representatives of regional administrative elite and the ruling elite are not the laws and state interest, but personal agreements and business interests.

Evaluating their attitude toward the regional administrative elite and the ruling elite, the respondents stated in the first place respect to the regional administrative elite and are more reserved in their attitude to the ruling elite.

As a part of the study it was revealed that the level of credibility of the citizens to the representatives of authorities of different levels is higher toward the regional and local government officials, whereas the level of credibility to the Heads of the local public administration is higher than the level of credibility to the Prime-minister of Ukraine.

Key words: *monitoring, urban elite, regional elites, attitude to authority, related to power relations.*

ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ВИДАТКІВ

Статтю присвячено дослідженню еволюції видатків у державі. Проаналізовано причини виникнення та поступове вдосконалення правового регулювання державних видатків.

Ключові слова: публічні видатки, публічні фонди, публічні фінанси, державні видатки, видатки місцевого самоврядування, фінансове право.

Політичну та економічну незалежність будь-якої держави великою мірою визначають стан її фінансової системи, обсяг та ефективність використання фінансових ресурсів, які існують у державі. Україна як незалежна держава перебуває на першому етапі своєї розбудови і, за визначенням Міжнародного банку реконструкції та розвитку, належить до країн з так званою "перехідною економікою". Перед Україною сьогодні стоїть складне завдання проведення комплексних політичних, адміністративних, економічних, соціальних та інших реформ. Необхідно зазначити, що метою здійснення реформ є не тільки розбудова та зміцнення держави, а й побудова нового правового суспільства, в якому посилюється роль та розширюються функції місцевого самоврядування, а також розвиваються інші види недержавних інституціональних утворень. Серед останніх особливої ваги набувають нові види недержавних інституційних утворень, які отримують законодавчі повноваження у сфері соціального забезпечення населення країни.

Але будь-яка діяльність суспільства потребує фінансування. Розвиток фінансових відносин в Україні та інших державах, утворених після розпаду СРСР, зміна й розширення кола суб'єктів фінансових відносин призвели до необхідності глобального перегляду базисних категорій та, відповідно, переосмислення предмета фінансового права й характеру відносин, які регулюють його норми. Складне завдання правового забезпечення ефективного фінансування функцій держави, місцевого самоврядування та соціальних програм, які виконуються у державі, а також ефективне управління відповідними видатками виявилось залежним від розуміння й трактування таких базисних категорій фінансового права, як: "фінансові ресурси", "фінансова система", "публічні фінанси", "публічні видатки" – та, як наслідок, від нового розуміння предмета фінансового права й кола суспільних відносин, які воно охоплює. Подаль-

ший розвиток фінансових систем як України, так і країн СНД призводить до продовження цієї дискусії та поширення її на інші базові категорії фінансового права.

Отже, у сучасних умовах формування політичних, економічних, соціальних відносин в Україні, як і в інших колишніх республіках СРСР, важко знайти фінансово-правову проблему, яка б не була актуальною для вивчення та вдосконалення юристами-науковцями та практиками. До цих питань належать і правові проблеми публічних видатків. Але якщо питанням правового регулювання доходів у сучасній юридичній літературі приділяють значну увагу, то проблеми видатків – поки що ні. Це стосується питань загальнотеоретичного аспекту, що пов'язані з розкриттям поняття та загальної правової характеристики публічних видатків як категорії фінансового права, а також практичних питань правового регулювання різних видів публічних видатків у сучасних державах.

Водночас дослідження поняття та вивчення загальної характеристики публічних видатків як категорії фінансового права виявилось тісно пов'язаним з вивченням видів та основних характеристик фондів грошових коштів, за рахунок яких здійснюються публічні видатки. Останнє, у свою чергу, зумовило необхідність переосмислення розуміння таких базових категорій фінансового права, як "фінанси" та "фінансова система держави", з метою чіткого відокремлення публічних фінансів, фондів грошових коштів і видатків від приватних фінансів, фондів грошових коштів і видатків.

Серед учених, які прямо або опосередковано здійснювали дослідження в цій сфері, необхідно зазначити таких, як: І. Озеров, С. Алексєєв, В. Аверьянов, В. Андрейцев, Д. Бекерська, Я. Берман, В. Бесчеревних, Е. Берендтс, Л. Воронова, О. Гойбарх, О. Грачова, О. Горбунова, М. Карасьова, А. Козирін, Ю. Крохіна, А. Козловський, Н. Куфакова, Ф. Корнілов, О. Малько, В. Мамутов, Ф. Нітті, П. Пацурківський, Н. Пришва, М. Піскотін, М. Рейснер, Ю. Ро-

вінський, Е. Соколова, Г. Тосунян, Р. Халфіна, П. Стучка, Н. Хімічева, А. Худяков, С. Ципкін та ін.

Мета статті – дослідити історичний розвиток правового регулювання видатків у державі та проаналізувати поступове вдосконалення їх правового регулювання.

Одним з головних елементів фінансів місцевих органів влади є видатки, які, власне, і є точним відображенням функцій та завдань, що покладаються на місцеву владу, тобто це соціально-економічні відносини, які виникають у зв'язку з фінансуванням власних і делегованих повноважень місцевих органів влади з урахуванням регіональних особливостей.

Видатки бюджетів у бюджетному праві є досить складною категорією. У науковій літературі та в побуті іноді вживають термін "витрати бюджету", розуміючи при цьому саме "видатки бюджету". Проте БК України розмежовує ці поняття, визначаючи видатки бюджету як кошти, що спрямовуються на здійснення програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум; витрати бюджету – це видатки бюджету та кошти на погашення основної суми боргу.

У Законі України "Про бюджетну систему України" від 5 грудня 1990 р. [1] вживався термін "витрати" з метою уникнення тавтології при визначенні понять "поточні видатки" і "видатки розвитку". При цьому витрати бюджету не вважалися будь-яким окремим видом бюджетних видатків (зараз – навпаки), що було правильним. Цікаво, що в офіційному тексті БК України російською мовою видатки бюджету названі як "расходы бюджета". При цьому глава 11 розділу III має назву "Поступления и расходы местных бюджетов". Якщо вже перекладати російською мовою, то "витрати" – це "затраты". Проте в будь-якому разі, виходячи із самого значення "видатків", вони логічно розуміються як певні витрати. Отже, ми не маємо достатніх підстав (крім наведення в БК України) розмежовувати "видатки бюджету" і "витрати бюджету", видатки бюджету можна виразити через витрати бюджету [2, с. 66].

Грунтовне вивчення правової природи й характеристики публічних видатків передбачає дослідження еволюції видатків у державі, причин виникнення публічних видатків та аналіз поступового вдосконалення їх правового регулювання.

Історія еволюції видатків у державі є цікавим відображенням розвитку держави як цілісного суспільного утворення, змін у розумінні завдань та функцій держави, її зобов'язань перед власними громадянами, а також відображає еволюцію економічних і фінансових відносин у державі [3, с. 80]. Тому розглянемо докладніше історичний процес виникнення та еволюції різних видів

видатків у суспільстві, а також прослідкуємо процес виокремлення публічних видатків як їх різновиду, який потребує особливих методів правового регулювання.

Еволюція видатків у державі невід'ємно пов'язана з еволюцією системи грошових фондів коштів, які виникали в процесі діяльності держави, та інших видів "примусових, публічних союзів", зокрема різних видів місцевого самоврядування ще в давні часи. Для покриття тих чи інших видатків у державі почали утворюватися цільові фонди коштів. Цікаво, що окремі спеціальні (цільові) грошові фонди коштів для покриття певного виду видатків з'явилися в державах раніше, ніж централізовані державні бюджети.

Види державних видатків та видатків інших публічних союзів досить сильно змінювалися з плином часу та розвитком держав як суспільних утворень, а точніше – значно розширювалися. Причини виникнення нових видів видатків, існуючих у державі, та публічних видатків зокрема, а також збільшення їх обсягів стали об'єктом ретельного дослідження та бурхливого обговорення вчених-економістів та фінансистів ще в XIX ст. Наприкінці XIX ст. відомий класик фінансового права Ф. Нітті зазначав: "Державні видатки є у певному відношенні найбільш достовірним показником колективної діяльності кожного народу" [4, с. 12]. Тому що цілі, які переслідує держава своєю власною діяльністю, слугують певним чином причиною державних видатків, а межі останніх зумовлюються, частково зокрема, громадською думкою щодо їх корисності та ще більше рівнем багатства, політичною формою та існуючим способом організації певного народу.

Життєдіяльність будь-якої окремої людини завжди пов'язана з використанням різних видів ресурсів. Для людини, взятої окремо від суспільства, в якому вона існує, єдиними потрібними їй ресурсами є матеріальні ресурси, а саме: їжа, одяг, житло, предмети побуту та знаряддя праці. Частину цих матеріальних ресурсів людина може створити для себе сама. Але з подальшим розвитком суспільного устрою, поділом праці та виникненням держави людину вже неможливо відокремити від суспільства, в якому вона існує. І в людини виникає потреба в новому, специфічному ресурсі її життєдіяльності – грошах, за які можна придбати всі інші необхідні ресурси, котрі людина не може створити для себе самостійно. Використання грошей на придбання необхідних ресурсів життєдіяльності людини призводить до виникнення нового поняття – видатків на здійснення будь-якої діяльності людини як окремого індивідуума та як суб'єкта різноманітних суспільних відносин, або просто – видатків.

Зазначимо, що вчені-економісти та юристи-фінансисти не завжди розуміли під ви-

датками процес витрачання саме грошових коштів. Розглядаючи витрати, які можуть здійснюватися як у грошовій, так і в натуральній формі, деякі вчені вели мову про "грошові та натуральні видатки". При цьому під "натуральними видатками" розуміли процес використання (витрачання) натуральних предметів (у вигляді натурального оброку) та праці людей (у вигляді натуральних повинностей) для задоволення певних потреб держави та суспільства в первісному та феодальному устроях. Так, наприклад, один із класиків фінансового права Е.М. Берендтс у 1914 р. писав: "Фінансова наука класифікує видатки відповідно до їх призначення, форми та ролі, яку вони відіграють у державному господарстві та державному управлінні. Із цього погляду ми можемо розрізнити: 1) видатки на задоволення реальних та особистих потреб; 2) видатки у формі натуральних та у формі грошових витрат; 3) видатки на задоволення потреб звичайних та надзвичайних; 4) видатки, пов'язані зі збиранням доходів на потреби управління та, нарешті, 5) ми можемо класифікувати видатки відповідно до завдань і цілей державного управління" [5, с. 161–162].

Ф. Нітті також зазначає: "Державні видатки бувають різних видів. За своєю формою вони можуть бути натуральними та грошовими. Перші переважали в ті часи, коли держава часто оплачувала чиновників і солдатів товарами, живністю чи землею. У грошовому господарстві сучасних держав державні видатки майже завжди виконуються за допомогою грошових знаків" [4, с. 104].

Однак пізніше більшість економістів дійшла висновку, що у випадках, коли мова йде про фінансові відносини в суспільстві, під видатками необхідно розуміти лише витрачання фондів грошових коштів. А витрати, які здійснюються в натуральній формі, не можна розглядати як операції, пов'язані зі здійсненням фінансової діяльності в державі, тому їх треба відокремлювати від видатків.

Починаючи з А. Сміта, вчені-економісти відзначали, що частина видатків може успішно покриватися кожным членом суспільства самостійно за рахунок особистих доходів, тоді як друга частина потребує певного об'єднання коштів і зусиль усіх членів суспільства для ефективної оплати загальних інтересів, які неодмінно виникають у кожному суспільстві. Але фінансування суспільних видатків за рахунок суспільних коштів породжує необхідність у регулюванні процесу їх фінансування з боку держави. При цьому зміна виду, структури, основних властивостей і характеристик людського суспільства неодмінно спричиняє зміну структури видатків – як "особистих", так і "суспільних", що виникають у цьому суспільстві, та методів їх фінансування. Ось чому еволюція видатків є певним відображен-

ням розвитку суспільних відносин, а її дослідження дає змогу зробити численні цінні узагальнення стосовно процесу вдосконалення правового регулювання у сфері публічних фінансів.

Кожна держава для здійснення своїх функцій потребує робочої сили та коштів. Державі потрібні управлінці, судді, чиновники, солдати, а також адміністративні будівлі для державних органів і організацій, матеріально-технічне забезпечення для роботи державних службовців, зброя для війська тощо. Отже, у процесі розвитку держави поряд з особистими потребами окремих членів суспільства, які задовольняються за рахунок їх особистих (приватних) коштів і праці, з'являються суспільні державні потреби.

Ці потреби можна розділити на "кадрові" (потреба в людських ресурсах) і "речові" (потреба в певних речах). До початку ХХ ст. й ті, й інші майже в усіх державах задовольнялися двома шляхами. По-перше, натурою, коли держава використовувала особисті повинності громадян і збирала з них різні предмети в натурі. По-друге, грошима, коли держава, добуваючи собі певні суми грошей, надалі за допомогою цих грошей бере на службу людей і придбаває необхідні предмети. У часи панування натурального господарства в державному господарстві переважав натуральний спосіб задоволення потреб. А з появою грошового господарства держава починає відчувати потребу більше в грошах, ніж у різних натуральних повинностях, і відбувається докорінна зміна в способах винагородження осіб, котрі служать державі. Так поступово розвиваються види видатків у всіх державах, і виникає, а потім ускладнюється система правового регулювання відносин у сфері публічних видатків. На нашу думку, у загальному процесі еволюції видатків у державі та їх правового регулювання можна виділити три етапи.

1. Етап існування виключно "суспільних" потреб прадержав. Такі потреби можна розглядати як перший аналог суспільних публічних потреб. На цьому етапі господарювання перші зародки виробництва мають суто натуральний характер. Майже всі потреби членів прадержави (общини) задовольняються загальними зусиллями та власною працею членів общини. Отже, всі потреби задовольняються без виникнення видатків у наведеному нами вище розумінні, а процес їх задоволення регулюється звичаєвим правом. І тільки на стадії подальшого розвитку прадержав, розкладу суспільства первісного ладу (особливо після другого великого суспільного поділу праці) з'являються товарно-грошові відносини з дуже обмеженою сферою їх застосування і, відповідно, з'являються перші види видатків.

2. Етап існування переважно приватних потреб та, відповідно, приватних видатків. При перетворенні первісних общин у ранні

державні об'єднання у суспільстві виникають перші різновиди приватних видатків. І майже до кінця XIV ст. усі наявні в суспільстві видатки мають вигляд приватних видатків, за рахунок яких оплачувалися як приватні потреби окремих індивідумів, їх сімей, так і перші суспільні – публічні – потреби ранніх держав (що докладніше буде розглянуто нижче). Покриття цих видатків здійснюється вже не тільки на основі звичаєвого права, а регулюється владними приписами правителів держав, що мають законодавчий характер.

3. Етап існування як публічних, так і приватних потреб та, відповідно, приватних і публічних видатків у державі. Пізніше, у XVII–XIX ст., видатки правителів держав на перші види публічних потреб (оборону, будівництво й підтримання шляхів сполучення, спорудження культових будівель та інші потреби публічного характеру) поступово відокремлюються від суто приватних видатків правителів і перетворюються на новий вид видатків – публічні видатки, які фінансуються за рахунок спеціальних фондів коштів держави, а потім – за рахунок державної казни. Саме в ці часи виникає й поступово розвивається правове регулювання здійснення публічних видатків. І вже починаючи з XX ст., у всіх країнах світу існує досить розвинута система приватних та публічних видатків, здійснення яких регулюється нормами фінансового права, що вже має вигляд сформованої окремої галузі права.

Розглянемо на прикладі України процес розвитку видів видатків на другому етапі та процес відокремлення публічних видатків від приватних – на третьому етапі.

Революція 1917 р. докорінно змінила фінансову систему утворених соціалістичних республік, у тому числі й України. Суттєво змінилися також види та форми видатків у державі. Соціалістична революція означала фактичне визнання суспільного характеру виробничих сил, а радянські вчені-економісти підкреслювали, що "радянські фінанси безпосередньо пов'язані із виробництвом" і "все це зумовлює особливості бюджетних доходів та видатків СРСР" [6, с. 28–29]. Програма Комуністичної партії Радянського Союзу, прийнята на VIII з'їзді, визначила зміну у фінансовій системі СРСР таким чином: "В епоху розпочатого усупільнення експропріюваних у капіталістів засобів виробництва державна влада перестає бути паразитичним апаратом, який стоїть над виробничим процесом; вона починає перетворюватися в організацію, яка безпосередньо виконує функції управління економікою країни, й остільки ж державний бюджет стає бюджетом усього народного господарства в цілому" [7, с. 427].

При цьому триває зростання державних видатків як усього СРСР, так і України. Досліджуючи тенденції зростання державних видатків протягом XX ст., П. Годме зазначає:

"Причини зростання державних видатків настільки численні та настільки серйозні, що закон Вагнера жодною мірою не відмінюється" [8, с. 93]. Але в соціалістичних республіках значно змінюється структура державних видатків.

По-перше, видатки місцевих органів самоврядування втрачають свою самостійність і розглядаються як частина державних видатків. По-друге, серед централізованих фінансових ресурсів головне місце приділяється державному бюджету, через який розподіляється більша частина національного доходу країни. Але серед видатків бюджету значне місце відводиться видаткам економічного характеру, що зумовлено проведенням націоналізації економіки країни. По-третє, з'являється новий вид видатків держави – видатки децентралізованих фондів коштів соціалістичних підприємств.

Досліджуючи економічний зміст державних видатків, відомий радянський економіст Д. Аллахвердян зазначав: "Бюджетні видатки мають певний економічний зміст, зумовлений суспільним способом виробництва, природою та функціями цієї держави. Бюджетні видатки Радянської держави відіграють вирішальну роль у плановому розподілі та перерозподілі національного доходу СРСР, забезпеченні фінансовими ресурсами процесу розширеного відтворення, задоволенні загальнодержавних потреб" [9, с. 3–4].

Аналізуючи новий вид державних фінансів – фінанси державних соціалістичних підприємств, економіст Е. Вознесенський визначав їх таким чином: "Фінанси соціалістичних підприємств, установ та їх вищих органів являють собою системугрошових відносин, що виражені в особливих формах доходів і видатків, на основі яких відбувається формування та використання децентралізованих грошових фондів у процесі кругообігу виробничих фондів, регулювання відносин з бюджетом і здійснення оперативного керівництва" [10, с. 91].

Отже, за радянських часів правове регулювання державних видатків пов'язували значним чином із регулюванням:

1) видатків державного та республіканських бюджетів;

2) видатків соціалістичних підприємств.

Цікаво зазначити, що, незважаючи на неймовірно швидке зростання обсягів державних видатків (як бюджетних, так і децентралізованих), до середини 1980-х рр. юристи-фінансисти досліджували проблеми правового регулювання державних видатків лише у зв'язку із загальними проблемами радянського фінансового права, або з проблемами бюджетного права в цілому, або в межах аналізу суб'єктів радянського бюджетного права, компетенції СРСР у бюджетній сфері, або ж у межах підручників та навчальних посібників з фінансового права. Першими працями, в яких ґрунтовно й цілеспрямовано розглянуто проблеми пра-

вового регулювання державних видатків СРСР та союзних республік, стали монографії видатного українського вченого-юриста Л. Воронової [11]. Фактично, її праці були першою спробою ретельно розібратися в правовому інституті державних видатків.

Розглядаючи фінансову діяльність держави як різновид державного управління, Л. Воронова показала, що видатки держави є об'єктивно необхідними, оскільки будь-яка функція держави може бути реалізована лише за умови її фінансування за рахунком коштів бюджету. При цьому дослідниця визначила видатки держави таким чином: "Видатки держави як вид фінансової діяльності є методом здійснення її внутрішніх економічних, культурно-виховних, соціальних та зовнішніх функцій" [12].

Важливою заслугою Л. Воронової в дослідженні державних видатків також є те, що вона чітко визначила видатки державного та республіканських бюджетів лише як різновид державних видатків, не допускаючи звуження розуміння ролі й місця правового інституту державних видатків тільки до бюджетних видатків. Так, учена у своїй праці зазначає: "Держава, виконуючи свої завдання та функції, покриває пов'язані із цим видатки за рахунок чистого доходу суспільства. На задоволення загальнодержавних потреб витрачаються насамперед кошти державного бюджету, який формується на 91,1% за рахунок надходжень від соціалістичного господарства і лише на 8,9% – за рахунок платежів населення. Державні видатки покриваються прибутком, який залишається в розпорядженні підприємств, об'єднань, а також за рахунок сум амортизації, яка включається у собівартість продукції та спрямовується для збільшення виробничих фондів... Крім бюджетних коштів та коштів об'єднань і підприємств, на фінансування видатків держави спрямовуються кредити банків... Таким чином, поняття видатків держави ширше, ніж поняття видатків державного бюджету. Останні являють собою складову частину загальних видатків держави, хоча й утворюють 2/3 від них" [12].

Пізніше погляд Л. Воронової на видатки державного бюджету лише як на різновид державних видатків підтримала більшість учених-юристів. Н. Хімічева у своїй праці зауважувала, що видатки в державі – це досить широке поняття, яке охоплює як видатки бюджетів усіх рівнів (тобто централізовані видатки в державі), так і видатки інших державних утворень та утворень місцевого самоврядування, тобто децентралізовані видатки, через що не можна ототожнювати поняття "бюджетні видатки" та "державні видатки" [11, с. 527–531].

Видатки державного бюджету СРСР та бюджетів соціалістичних республік за економічним змістом об'єднувалися в три групи:

1) видатки державного бюджету, які пов'язані безпосередньо з матеріальним

виробництвом і мають виробничий характер (витрати на формування основних обігових фондів державних підприємств та галузей народного господарства й на утворення резервів);

2) невиробничі видатки: видатки соціально-культурного призначення, видатки оборони, видатки утримання органів державної влади тощо;

3) видатки на утворення державних резервів.

Група видатків державного бюджету СРСР та бюджетів соціалістичних республік у виробничій сфері, у свою чергу, розподілялася: 1) за галузями народного господарства; 2) за ознакою відношення до процесу виробництва – на видатки, пов'язані із виробництвом засобів виробництва (видатки групи "А"), та видатки, пов'язані із виробництвом предметів споживання (видатки групи "Б") [12, с. 9].

Група видатків державного бюджету СРСР та бюджетів соціалістичних республік у невиробничій сфері розподілялася за напрямками діяльності радянської держави на видатки:

- 1) житлово-комунального господарства;
- 2) побутового обслуговування населення;
- 3) просвіти;
- 4) охорони здоров'я;
- 5) соціального забезпечення;
- 6) фізичної культури;
- 7) управління;
- 8) оборони країни та інші.

При цьому зазначалося, що видатки державного бюджету та бюджетів соціалістичних республік мали подвійний характер. З одного боку, ці видатки були витратами держави, з іншого – вони були сумами, що передавалися із державного бюджету в розпорядження окремих підприємств, установ як матеріальної, так і невиробничої сфери, та використовувалися ними на утворення різних фондів цільового призначення. Тому "видатки державного бюджету мають начебто транзитний характер та не є видатками у повному розумінні цього слова. Бюджет тільки лімітує величину цих видатків, але навіть не повною мірою" [13, с. 14].

Єдиною галуззю народного господарства, яка не була повністю націоналізована і тому мала фонди коштів, що не були державною власністю, залишався агропромисловий сектор. Так, колгоспи як колективні об'єднання приватних господарів мали фонди коштів, які не належали державі і могли розглядатися як різновид публічних недержавних фондів коштів, пов'язаних із виробництвом сільськогосподарської продукції. Але ведення такого колективного господарювання на селі було міцно пов'язане із фінансовою системою держави. Процес виробництва й реалізації вирощеної сільськогосподарської продукції підпадав під управління державних органів влади та здійснювався на основі державного плану-

вання. Отже, обсяги необхідних фондів коштів колгоспів та відповідних виробничих видатків фактично визначалися колгоспами на основі розпоряджень органів державної влади – владно-правових приписів держави.

Підсумовуючи зазначене вище, можна зауважити, що в епоху соціалізму в Україні та в інших республіках СРСР відбулися великі структурні зміни у сфері видатків, а саме:

1) майже зникли приватні видатки, які мали економічний (виробничий) характер, у зв'язку з націоналізацією економіки країни. Деякі види приватних видатків економічного характеру трансформувалися в недержавні колективні видатки й були пов'язані з веденням колективного господарювання в агропромисловому секторі;

2) усі різновиди публічних видатків, що існували до утворення СРСР, фактично перетворилися на "державні видатки". При цьому серед усіх видів державних видатків найбільшої питомої ваги набули видатки державного бюджету СРСР та бюджетів союзних республік;

3) серед бюджетних видатків надзвичайно збільшилася частка видатків, пов'язаних із виробництвом. При цьому стали відокремлюватися дві підгрупи державних видатків: видатки, пов'язані з виробництвом засобів виробництва, та видатки, пов'язані з виробництвом предметів споживання. Процеси реформування майже всіх сфер життєдіяльності держав, утворених після розпаду СРСР, не могли не вплинути на існуючу в країнах структуру видатків та обсяги коштів за кожним окремим їх видом. Причиною докорінної зміни структури видатків у цих державах стала ціла низка таких об'єктивних та суб'єктивних факторів, як:

1) утворення нових держав на території колишнього СРСР з новими системами державного устрою та державної влади;

2) відокремлення місцевого самоврядування від держави та значна зміна сфери управління й організації самоврядування в новостворених країнах;

3) зміна акцентів у публічних інтересах, які визнаються та забезпечуються новими державами;

4) підвищення важливості питань соціальної сфери у функціонуванні держави та інші фактори.

Отже, першою суттєвою структурною зміною у видатках, які існують в Україні та сучасних державах СНД, стала поява публічних за своєї природою, але не державних за формою власності фондів коштів місцевого самоврядування. Виникнення цього виду публічних фондів коштів та, відповідно, нового виду публічних видатків було пов'язане з проголошенням у Конституції України та конституціях інших країн СНД відокремлення органів місцевого самоврядування від органів державної влади. При цьому бюджети місцевої влади всіх видів відокремилися та стали незалежними від державних бюджетів країн.

Поява нових видів грошових фондів, які не вписувалися в існуючі "класичні" визначення предмета фінансового права, призвела до початку у 1990-х рр. дискусій про необхідність перегляду багатьох базових категорій фінансового права та нового осмислення його предмета.

Деякі вчені вважають, що предмет фінансового права звужується внаслідок відокремлення від нього таких "самостійних" галузей права, як банкове, податкове та навіть бюджетне право. Інші ж юристи вважають, що предмет фінансового права розширюється завдяки появі нових видів фінансових правовідносин та, відповідно, нових суб'єктів цих відносин.

Після досить палких дискусій у юридичній літературі щодо того, норми якого права мають регулювати нагромадження та використання коштів бюджетів місцевого самоврядування, більшість авторів погодилося з тим, що предмет фінансового права необхідно поширити, включивши в нього не тільки державні фонди коштів, а й фонди коштів місцевого самоврядування (фонди комунальної чи муніципальної власності).

Друга важлива зміна у структурі видатків в Україні пов'язана з проведенням перегляду й перерозподілу повноважень між державою та органами місцевого самоврядування відповідно до Конституції України, Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [14] та Бюджетного кодексу України [15]. У результаті проведеного перерозподілу повноважень частина видатків держави, які раніше здійснювалися за рахунок коштів державного бюджету країни, стала різновидом публічних видатків місцевого самоврядування та здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів. Це також вплинуло на розуміння предмета фінансового права й підтвердило необхідність його розширення. Але на цьому проблему переосмислення предмета фінансового права не було вирішено остаточно через виникнення в країнах СНД протягом останніх років нових видів публічних за своєю природою фондів коштів, які не є ні державною, ні комунальною (муніципальною) власністю.

Третьою суттєвою структурною зміною в публічних видатках України стала поява на основі нових законів України публічних за своєю природою, але недержавних за формою власності фондів коштів соціального призначення – спочатку солідарного типу, а потім накопичувального. Поява таких фондів коштів призвела, відповідно, до виникнення нового виду публічних видатків соціального призначення, а саме:

1) видатків на функціонування інституцій, які уповноважені опікуватись процесом утворення, управління, розподілу (перерозподілу) і витрачання солідарних та накопичувальних фондів коштів соціального призначення відповідно до законодавства України;

2) видатків на фінансування виплат населенню за рахунок коштів фондів обов'язкового соціального страхування громадян.

Існування цих фондів коштів поставило перед фахівцями фінансового права нове, більш складне завдання перегляду базових категорій фінансового права з метою переосмислення самого підходу до визначення кола суб'єктів та суспільних відносин, які мають охоплюватися предметом фінансового права, а також пошуку чітких критеріїв відокремлення цих публічних фондів коштів і їх видатків від приватних фондів коштів та їх видатків, що не охоплюються предметом фінансового права.

Четверта структурна зміна в публічних видатках України та інших країнах СНД викликана майже повною приватизацією економіки країни та перерозподілом відповідальності між державним і приватним секторами у фінансуванні різного виду економічних та соціальних видатків у державі. Розширення приватного та скорочення державного сектору економіки в державі призвело до зменшення ролі держави в управлінні й фінансуванні видатків виробничого сектору економіки. Водночас зросли роль і відповідальність місцевого самоврядування та приватного сектору в управлінні й фінансуванні видатків соціального сектору, які раніше майже повністю фінансувалися за рахунок Державного бюджету України.

Приватизація житлового сектору та житлово-комунальних організацій зменшила роль і відповідні видатки держави у сфері житлового сектору та комунальних послуг. Ці життєво важливі для кожного громадянина України видатки поступово переходять зі сфери публічних видатків держави та місцевого самоврядування у сферу приватних видатків громадян.

Висновки. Отже, еволюція видатків, які виникали в процесі діяльності в державі, невід'ємно пов'язана з еволюцією системи грошових фондів коштів у державі. Види видатків досить сильно змінювалися з плином часу та розвитком держав як суспільних утворень, а точніше – значно розширювалися. У загальному процесі еволюції видатків у державі та їх правового регулювання можна виділити три етапи: етап існування виключно “суспільних” потреб держави; етап існування переважно приватних потреб та, відповідно, приватних видатків; етап існування як публічних, так і приватних потреб та, відповідно, приватних і публічних видатків у державі.

Список використаної літератури

1. Про бюджетну систему України : Закон України від 05.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 1. – Ст. 1.
2. Музика О. Поняття “доходи місцевих бюджетів” і відмежування його від суміжних бюджетно-правових категорій / О. Музика // Право України. – 2004. – № 10. – С. 63–68.
3. Нечай А.А. Еволюція правового регулювання видатків у державі від древньої Русі до сьогодення. Частина 1: Огляд загальних тенденцій і Древня Русь / А.А. Нечай // Науковий вісник Чернівецького університету : зб. наук. пр. – Чернівці : ЧДУ, 2001. – Вип. 103: Правознавство. – С. 80–83.
4. Нитти Ф. Основные начала финансовой науки / Ф. Нитти ; пер. с итальянского И. Шрейдера ; под. ред. и с дополн. А. Смирнского. – М., 1904. – 314 с.
5. Берендтс Э.Н. Русское финансовое право / Э.Н. Берендтс. – СПб., 1914. – 421 с.
6. Вознесенский Э.А. Дискуссионные вопросы теории социалистических финансов / Э.А. Вознесенский. – Ленинград : Изд-во Ленинградского ун-та, 1969. – С. 28–29.
7. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. – 7-е изд. – М., 1953. – Ч. I. – 427 с.
8. Годме П.М. Финансовое право / П.М. Годме. – М. : Прогресс, 1978. – 312 с.
9. Аллахвердян Д. Экономическое содержание расходов советского бюджета / Д. Аллахвердян. – М. : Госфиниздат, 1958. – 112 с.
10. Вознесенский Э.А. Дискуссионные вопросы теории социалистических финансов / Э.А. Вознесенский. – Ленинград : Изд-во Ленинградского ун-та, 1969. – С. 91.
11. Химичева Н.И. Правовое регулирование финансирования государственных и муниципальных расходов / Н.И. Химичева // Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева. – М. : Юрист, 1999. – С. 527–531.
12. Воронова Л.К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР (на материалах союзной республики) / Л.К. Воронова. – К. : Вища школа, 1981. – С. 9.
13. Государственный бюджет / под ред. М. Шерменева. – М. : Финансы, 1978. – С. 14.
14. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. – (з наступними змінами).
15. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37. – Ст. 189. – (з наступними змінами).

Стаття надійшла до редакції 23.04.2013.

Купин А.П. История развития правового регулирования государственных расходов

Статья посвящена исследованию эволюции расходов государства. Проанализированы причины возникновения и последующее усовершенствование правового регулирования государственных расходов.

Ключевые слова: *публичные расходы, публичные финансы, государственные расходы, расходы местного самоуправления, финансовое право.*

Kupin A. History of development of the legal adjusting of the government spending

The article is sanctified to research of evolution of charges in the state. Reasons of origin and gradual perfection of the legal adjusting of the government spending are analysed. Research of concept and study of general description of public charges as appeared the category of financial right closely associated with research of kinds and basic descriptions of funds of monetary resources, due to that public charges come true. The last, in turn, pulled at after itself the necessity of understanding of such base categories of financial right, as "finances" and "financial system of the state" with the aim of clear separation of public finances, funds of monetary resources and charges from private finances, funds of monetary resources and charges. One of staples of finances of local authorities there are charges that, actually, and is the exact reflection of functions and tasks that depend upon local-authority, it is socio-economic relations that arise up in connection with financing of own and delegated plenary powers of local authorities taking into account regional features. The sound study of legal nature and description of public charges envisages research of evolution of charges in the state, reasons of origin of public charges and analysis of gradual perfection them legal adjusting. In the general process of evolution of charges in the state and them legal adjusting it is possible to distinguish three stages:

1. Stage of existence exceptionally of "public" necessities of the government. Such necessities can be examined as the first analogue of public public necessities. On this stage of menage and the first embryos of production have natural character especially. Almost all necessities of members of the government (communities) are satisfied with general efforts and own labour of members of community. Thus, all necessities are satisfied without the origin of charges in resulted by us higher understanding, and the process of their pleasure is regulated by an ordinary right. And only on the stage of further development of the government, will decompose societies of primitive line-up (especially after the second large public division of labor) commodity-money relationships appear with very limit area of their application and, accordingly, the first kinds types of charges.

2. Stage of existence of mainly private necessities and, accordingly, private charges. At converting of primitive communities into early state associations there are the first varieties of private charges in society. And till about the end of XIV of century all present in society charges have the appearance of private charges, due to that paid both private necessities separate individuals, their families and first public - public - necessities of the early states (that more detailed it will be considered below). Coverage of these charges comes true already not only on the basis of ordinary right, and regulated by the imperious binding overs of rulers of the states that have legislative character.

3. Stage of existence of both public and private necessities and, accordingly, private and public charges in the state. Later, there is a century in XVII XIX, the charges of rulers of the states on the first types of public necessities (defensive, building and maintenance of ways of report, building of cult building and other necessities of public character) gradually move away from the especially private charges of rulers and grow into the new type of charges - public charges that is financed due to the special funds of money of the state, and then - due to a state treasury. Exactly in these times it arises up and the legal adjusting of realization of public charges develops gradually. And already beginning from XX of century, in the entire countries of the world there is the developed enough system of private and public charges, realization of that is regulated by the norms of financial right that has the appearance of the formed separate field of law already.

Key words: *public expenditures, public finance, public funds, local government public expenditures, finance legislation.*

МІЖКУЛЬТУРНА КОМУНІКАЦІЯ ЯК ФЕНОМЕН ВПЛИВУ НА ВІДНОСИНИ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕРЖАВНО-АДМІНІСТРАТИВНОЇ ТА ПОЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Статтю присвячено висвітленню проблем міжкультурної комунікації в межах культурної антропології. Запропоновано авторський погляд на міжкультурну комунікацію як соціальний феномен впливу на відносини суб'єктів державно-адміністративної та політичної діяльності.

Ключові слова: міжкультурна комунікація, політична діяльність, державно-адміністративна діяльність, суб'єкти владних повноважень.

Термін "міжкультурна комунікація" у вузькому розумінні виник у літературі у 70-х рр. XX ст. у праці Л. Самовара і Р. Портера. До цього часу сформувався однойменний науковий напрям, логічною серцевиною якого є вивчення комунікативних невдач та їх наслідків у ситуаціях міжкультурного спілкування. Згодом це поняття поширилося на такі галузі, як теорія перекладу, вивчення іноземних мов, порівняльна культурологія, контрастна прагматика тощо. Нині дослідження в межах міжкультурної комунікації здебільшого зводяться до поведінки людей, що стикаються з проблемами, пов'язаними з відмінностями мов. Результатами цього стали описи культурної специфіки під час вираження та інтерпретації ситуативних мовних дій суб'єктів комунікації. Сьогодні міжкультурна комунікація як феномен впливає на організацію соціально-політичних відносин державно-адміністративної та політичної діяльності.

Аналіз останніх наукових праць за темою статті свідчить, що сучасні дослідники міжкультурної комунікації розвивають її у двох напрямках: 1) міжкультурна комунікація як спілкування та взаємодія культур різних країн і народів; 2) міжкультурна комунікація як спілкування та взаємодія субкультур у межах однієї великої культури. Перший підхід орієнтований на розробку університетських програм, а другий прагне вирішити проблеми співіснування етнічних меншин і ствердження культурного плюралізму.

Мета статті полягає у визначеності сутності та значущості міжкультурної комунікації у відносинах суб'єктів політичної й державно-адміністративної діяльності.

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що міжкультурна комунікація – багатопланове поняття, що охоплює дві головні складові: "комунікацію" та "культуру". Під час взаємодії різних культур виразно виявляються дві тенденції: акультурація й декультурація. Взаємне засвоєння

елементів культури (аккультурація) сприяє інтеграційним процесам, взаємному культурному обміну та збагаченню культур. Але при цьому відбувається також процес посилення національної (етнічної) самосвідомості, намагання закріпити національну (етнічну) специфіку. Коли ж за умов тривалої комунікації з іншою культурою відбувається втрата основної, сутнісної частини рідної культури (декультурація), виникає явище невпевненості або нестабільності. Такі явища призводять до певних проблем (етнокультурних конфліктів) міжкультурної комунікації. Їх можна посилювати або створювати відповідні умови для "уживання".

У результаті міжкультурної комунікації виробляється "третя культура" ("третій етос"), що стає платформою порозуміння між учасниками комунікативного акту. На якісний рівень "третьої культури" ("третього етосу") впливає міжкультурна комунікативна компетентність (здатність здійснення ефективної комунікації в міжкультурних контекстах).

Сьогодні розглядається соціокультурний простір, що постійно впливає на якісні зміни, які відбуваються в суспільстві, і, отже, на характеристики міжкультурної комунікації. Карбуючись у свідомості представників того чи іншого етносу, вони передаються від покоління до покоління з деякими видозмінами, а постійна необхідність у діалозі впливає на формування ціннісних орієнтацій і норм поведінки, що й виражається через міжкультурну комунікацію.

Міжкультурна комунікація сьогодні акумулювала інформацію про процеси комунікації між різними культурними уявленнями, поглядами, орієнтаціями, логіками, тлумаченнями, розуміннями в цьому соціумі, зокрема в контексті сприймання іншої "чужої" культури, що в цілому зумовлює рівень загальної культури цього суспільства, від якого залежать соціальні зв'язки та відносини різних соціальних суб'єктів (окремих особистостей, малих і великих соціальних груп).

Саме культура є основою міжкультурної комунікації, оскільки є фактором соціально-

го розвитку, засобу гармонізації відносин між людиною й природою, особистістю та суспільством. Комунікація, у свою чергу, є своєрідною передумовою функціонування й розвитку культури, оскільки збереження культури пов'язано з необхідністю передавання культурної інформації шляхом наслідування символічних форм як від одного покоління до іншого, так і від однієї культури до іншої.

У соціально-філософському розумінні культура є динамічною та багатогранною системою, яка пронизує всі аспекти життя суспільства, вступає у взаємний зв'язок з ним і визначає подальший розвиток та саморозвиток людини. Культура зберігає необхідний попередній досвід, але окремі її елементи модифікуються під впливом соціального запиту й розвитку. Особливої ваги набуває теза про те, що культура завдяки особливостям свого функціонування є однією з основ соціально-комунікативного процесу, оскільки комунікація передає не тільки смисли та сигнали, пов'язані з біологічним виживанням людини, а й транслює набутий досвід та результати творчої діяльності. Комунікацію доцільно визначити як цілеспрямований процес передання повідомлення, інформації з використанням правил та норм, необхідних для досягнення гармонізації.

Наявність структурно-функціональних взаємозв'язків та взаємозалежностей між культурою та комунікацією дає змогу розглядати міжкультурну комунікацію як соціальний феномен. Вона забезпечує взаємодію між підсистемами культури всередині суспільства, індивідами в межах однієї культури та на рівні міжкультурної взаємодії, а також між одно- та різночасовими культурами. Останнім часом соціальна роль міжкультурної комунікації зростає внаслідок дедалі більшої актуалізації та чіткішого окреслення проблем у взаємодії між культурами в процесі глобалізації.

У понятті міжкультурної комунікації виокремлено *два напрями*. Перший ґрунтується на фольклористиці, має описовий характер, його завданням є виявити інтерпретацію повсякденної поведінки людей з метою пояснення причин і факторів їхньої культури.

Другий напрям має культурно-антропологічний характер та досліджує різні види культурної діяльності соціальних груп і спільнот, їх норм, правил та цінностей. Саме поняття "міжкультурна комунікація" в науковий обіг вводить американський дослідник Е. Голл і розуміє її як ідеальну мету, якої має прагнути людина в своєму бажанні якомога краще та ефективніше адаптуватися до навколишнього світу. Учений встановлює відмінність міжкультурної комунікації від мультикультурної, транскультурної та крос-культурної комунікацій.

Виділено три основні групи теорій: *класичний підхід*, що ґрунтується на ментальних особливостях тих чи інших культурних

груп, – Г. Гофстеде (теорія культурних вимірів), С. Гантінгтон (теорія зіткнення/конфлікту цивілізацій); *комунікативний підхід*, що акцентує увагу на специфіці вербальної та невербальної комунікації, властивій кожній з культур, – Е. Голл (теорія високо- та низькоконтекстуальних культур), Е. Гірш (теорія культурної грамотності); *синтезований підхід*, що поєднує в собі ментальні програми та особливості комунікативних дій, зокрема невербальних, – С. Даль (теорія відмінностей культур), Р. Гестеланд (класифікація культурних змінних).

Проблеми міжкультурної комунікації розглядаються переважно в межах культурної антропології. Тому більшість теорій міжкультурної комунікації розглядають різні її аспекти саме крізь таку призму. Будь-яка з форм міжкультурної комунікації є одночасно комунікативним процесом, оскільки конструктивна чи деструктивна взаємодія відбувається виключно шляхом контакту культури з іншою культурою. Визначено п'ять основних форм міжкультурної комунікації: *аккультурація, культурна експансія, культурна дифузія, конфлікт культур і синтез культур*, що мають власні стратегії та модифікації.

Однією з основних є *аккультурація* – процес взаємовпливу та взаємопроникнення культур, у ході якого одна соціальна система сприймає властивості будь-якої іншої соціальної системи. В основі аккультурації лежить комунікативний процес, тому її можна розглядати як своєрідне набуття комунікативних здібностей до нової культури. Результатом аккультурації може бути як сприйняття нових культурних елементів, так і заперечення нових впливів, що призводить до захисту та ідеалізації власної оригінальної культури. Саме ця форма міжкультурної комунікації має найбільше стратегій та модифікацій. Основними стратегіями аккультурації є: *асиміляція, сепарація, маргіналізація та інтеграція*.

Культурна експансія являє собою розширення сфери впливу домінуючої культури поза початкові межі функціонування або державні кордони. За своїм характером – це процес переважно односпрямованої міжкультурної комунікації, оскільки контролюється "ззовні", має насильницький характер і не потребує узгодження дій і принципів з іншою культурою. На сьогодні культурна експансія виступає наслідком економічних та політичних експансійних дій, відбувається культурна й ідеологічна гомогенізація світу, до якої прагне не якась окрема країна, а об'єднана система різних національних секторів, що схильна до специфічної форми соціально-економічної організації. Культурна дифузія, як взаємна проникність або запозичення культурних рис та комплексів з одного суспільства в інше є багатовекторним процесом, оскільки залежить від кількості культур, що взаємодіють і поширюють свої цінності на інші культури.

У процесі культурного запозичення між різними культурами, яке має здебільшого вибірковий характер, може відбуватися обмін не тільки матеріальною культурою, а й науковими та технологічними ідеями, соціальними інститутами й організаціями, звичаями та традиціями, релігійними догмами й практиками, цінностями та нормами життя. Умовою культурної дифузії є готовність сторони, що приймає, до сприйняття нових елементів. У межах міжкультурної комунікації процеси культурної дифузії зумовлені, насамперед, взаємним історичним розвитком культур, що контактують між собою.

Розмежовують поняття "культурний конфлікт" та "конфлікт культур". *Культурний конфлікт* визначається як зіткнення суб'єктів культури – носіїв різних культурних цінностей та норм, а тому він має тимчасовий характер і, як правило, виникає на індивідуальному рівні. У його основі лежать окремі відмінності між представниками різних культур і, як наслідок, непорозуміння та суперечності. *Конфлікт культур* – явище більш складне, що виявляє себе на груповому рівні. Це може бути постійний, сформований десятиліттями, детермінований географічними умовами, політичними та економічними факторами процес протистояння двох або більше культур. Водночас реальні відносини між індивідами та групами передбачають наявність великої кількості взаємопроникних конфліктів, а тому тільки знання або ж прийняття культурних відмінностей не є ключем до вирішення міжкультурних конфліктів.

Взаємодію культур у глобальному контексті доцільно розглядати як одну з конструктивних форм міжкультурної комунікації, як ідею синтезу культур, що є об'єднанням культурно різних елементів: орієнтирів, цінностей, норм, типів поведінки, за якого виникає якісно інше утворення. Синтез наявний, коли соціокультурна система переймає та засвоює досвід інших суспільств у сферах, що є недостатньо розвинутими в ній самій, але при цьому зберігає власну, притаманну їй основу, яка дає змогу говорити про її самобутність, про здатність підтримання цілісності та стабільності, тоді як явища стереотипізації та упередження є бар'єрами ефективної міжкультурної комунікації. Актуальними для сучасного глобалізаційного суспільства є феномени етноцентризму й мультикультуралізму, а також умови формування толерантності як вирішення проблемних питань у полікультурному суспільстві, особливості прояву міжкультурної комунікації для політичної та адміністративно-управлінської еліти.

Формування толерантності в поліетнічному суспільстві здійснюється через явища етноцентризму та мультикультуралізму, вирішення їх негативних проявів шляхом формування толерантного ставлення до інших культур. Такий аспект міжетнічної й міжкультурної взаємодії має принципове значен-

ня для побудови толерантного суспільства, а однією з важливих цілей міжкультурної комунікації є набуття толерантності як способу розв'язання численних міжнародних та внутрішньодержавних конфліктів.

Виділено чотири моделі її розуміння: толерантність як байдужість, толерантність як неможливість взаєморозуміння, толерантність як поблажливість, толерантність як розширення власного досвіду та критичний діалог. Необхідно визначити таку модель толерантності, як "порозуміння". У цій моделі толерантність може виступати як єдність думок, знаходження компромісу, домовленість та узгодженість дій у спірних і важливих питаннях, що є актуальним для ефективності міжкультурної комунікації політичної опозиційної еліти з провладною політичною та адміністративно-управлінською елітою.

Міжкультурна комунікація як наслідок глобалізації культури є процесом інтеграції окремих етнічних культур у єдину світову культуру на основі розвитку засобів комунікації, економічних зв'язків, соціальних перетворень тощо. У міжкультурній комунікації вона виражається через розширення контактів між державними інститутами, соціальними групами й індивідами різних країн та культур, запозиченні культурних цінностей і при зміні культурного середовища внаслідок міграцій, у ході чого виникають нові форми культури й способи життя, а в результаті доступності певних товарів та ідей локальні культури змінюються й вступають між собою в різноманітні комбінації.

Глобальна культура являє собою структуру, у межах якої потрібно визначати культурні особливості, щоб краще зрозуміти та прийняти один одного. У культурній перспективі процес глобалізації постає найвищою мірою діалектичним. Різнорізнотні вектори розвитку, такі як інтеграція й диференціація, конфлікти та співпраця, універсальність й партикуляризація, не виключають, а взаємозумовлюють один одного. У ході глобалізації деякі ідеї та структури сучасного життя поширюються по всьому світу, водночас культурні особливості окремих народів на тлі глобальних процесів набувають усе чіткіших меж або взагалі вперше усвідомлюються як такі.

Тенденції культурних змін в умовах глобалізації виражають кілька основних суперечностей міжкультурної комунікації: між глобальним та локальним; між традиціями та новаціями; між посиленням національної ідентичності та набуттям маргінального статусу індивідом; між індивідуальними та соціальними цінностями; релігійні суперечності, що загострюються на тлі глобалізації культури.

Особливості культурно-комунікативних процесів у сучасній Україні аналізують основні суперечності глобалізації культури в контексті розвитку українського суспільства. Характер і масштаби культурних змін у

сучасній Україні сьогодні визначаються не стільки внутрішньою динамікою її культури, скільки потужними чинниками, що мають зовнішній характер як стосовно культурної сфери, так і щодо українського суспільства загалом.

Суперечність між посиленням національної ідентичності та набуттям маргінального статусу особистістю на сьогодні постає досить актуальною для України, оскільки, вважаючи себе українцями, більшість водночас має сильне відчуття другої, місцевої або регіональної, ідентичності. Саме національно-культурна ідентичність виявляється необхідною, з одного боку, для збереження традиційних цінностей, а з іншого – для налагодження ефективної взаємодії між різними культурами, що залежить від визнання та адекватного сприйняття культурного різноманіття. Щодо набуття маргінального статусу особистістю, то в сучасному суспільстві плюралізм культури дає змогу кожному перебувати в межевій ситуації стосовно взаємодії з різними культурними системами.

Вирішення такої суперечності, в контексті євроінтеграційної політики України можливе за умов формування такої Європи, яка включатиме в себе різноманітне, багатоскладове суспільство взаємопроникних культур, де єдність збалансована збереженням різноманіття, де окремі культури співіснують на основі вільного й рівного обміну без будь-якої шкоди чи загрози для локальних культур та національних ідентичностей.

В українському суспільстві існують також суперечності між індивідуальними та соціальними цінностями. У контексті міжкультурної комунікації підкреслюється тенденція до того, що загальнолюдські цінності та принципи життя ставляться вище від цінностей та принципів окремої культури, власне її інтересів. Зміни цінностей зумовлені самим їх переглядом, трансформацією або адаптацією до існуючих умов. А тому під впливом глобалізаційних процесів перебувають не тільки цінності, які є надбанням культури, а й суспільство, яке вирішує долю цих цінностей.

Суперечність між індивідуальними та соціальними цінностями, що є взаємодоповнювальними, об'єктивними, може бути вирішена лише свідомо та добровільно. Розв'язання цієї суперечності означає розумне поєднання інтересів, прагнення до максимальної гармонізації суспільних відносин та принципів життя.

Сучасні швидкості комунікативних процесів між культурами й обмін культурним досвідом оголює суперечність між традиціями та новаціями, але не завжди дає змогу адаптувати їх одна до одної. Цей процес відбувається здебільшого під впливом стихійних і суперечливих суспільних змін та може створювати загрозу соціальній гармо-

нії й консолідації в українському суспільстві, що спостерігається в українському парламенті сьомої каденції.

Міжнародні контакти України, зокрема у сфері культури, розвиваються досить інтенсивно, однак їм бракує системного підходу, а державна підтримка міжнародного культурного співробітництва має бути більш вагомою фінансово та різноманітнішою в плані механізмів і форм. Саме проблема "напівреформ" та "напівзмін", які багато хто вважає притаманними нинішньому етапу політичного й економічного розвитку України, безпосередньо впливає на культурний сектор, культурну політику країни та характер міжкультурної комунікації. Враховуючи досвід та ключові принципи європейської культурної політики, культура України як складник гуманітарного розвитку та європейської інтеграції має відігравати свою важливу роль.

Висновки. Проведений аналіз дає змогу сформулювати ряд висновків.

У соціально-філософському аспекті поняття "міжкультурна комунікація" історично виникає як констатація факту взаємодії культур.

Культура розглядається як одна з основ соціально-комунікативного процесу, оскільки є динамічною та багатогранною системою, що пронизує всі аспекти життя суспільства, впливає на розвиток та саморозвиток людини, формування її власної картини світу, визначає її ставлення до інших людей.

При цьому комунікативні процеси сприяють оновленню культури, а людина виступає одночасно і суб'єктом, і об'єктом взаємодії культур.

Міжкультурна комунікація є соціальним феноменом, сутність якого полягає в конструктивній чи деструктивній взаємодії між представниками різних культур (національних та етнічних), субкультурами в межах чітко визначеного просторово-часового континууму.

Подальші напрями наукових досліджень проблематики статті:

- вивчення застосування комунікативного підходу як засобу запобігання негативно-му впливу стереотипізації та упереджень на ефективність міжкультурної комунікації кадрів парламентської діяльності;
- порівняння змісту й сутності міжкультурної комунікації суб'єктів владних повноважень парламентської та адміністративно-управлінської діяльності;
- аналіз впливу міжкультурної комунікації на якість соціально-особистісних відносин державно-адміністративної та політичної діяльності.

Список використаної літератури

1. Анцупов А.Я. Конфликтология : учеб. для вузов / А.Я. Анцупов, А.И. Шипилов. – М., 1999.
2. Землянова Л.М. Зарубежная коммуникативистика в преддверии информационного общества : толковый словарь

- терминов и концепций / Л.М. Землянова. – М., 1999.
3. Конечкая В.П. Социология коммуникации / В.П. Конечкая. – М., 1997.
 4. Кочетков В.В. Психология межкультурных различий / В.В. Кочетков. – М., 2002.
 5. М'язова І.Ю. Особливості тлумачення поняття "міжкультурна комунікація" / І.Ю. М'язова // Філософські проблеми гуманітарних наук. – 2006. – № 8. – С. 108–113.
 6. Слющинський Б.В. Міжкультурна комунікація як соціокультурний феномен / Б.В. Слющинський // Нова парадигма. – 2007. – Вип. 72. – С. 198–208.
 7. Слющинський Б.В. Соціологія міжкультурної комунікації: поняття, об'єкт, предмет / Б.В. Слющинський // Нова парадигма. – 2008. – Вип. 76. – С. 183–193.
 8. Почепцов Г.Г. Теория коммуникации / Г.Г. Почепцов. – М. ; Киев, 2001.
 9. Садохин А.П. Межкультурная коммуникация : учеб. пособ. / А.П. Садохин. – М., 2006.
 10. Чмут Т.К. Етика ділового спілкування : навч. посіб. / Т.К. Чмут, Г.Л. Чайка. – К., 2003.
 11. Ярошенко Т.М. Регіональна типологія культури : навч. посіб. / Т.М. Ярошенко. – Львів, 2007.

Стаття надійшла до редакції 14.04.2013.

Ларина Н.Б. Межкультурная коммуникация как феномен влияния на отношения субъектов властных полномочий государственно-административной и политической деятельности

Статья посвящена освещению проблем межкультурной коммуникации в пределах культурной антропологии. Предлагается авторская точка зрения на межкультурную коммуникацию как социальный феномен влияния на отношения субъектов государственно-административной и политической деятельности.

Ключевые слова: межкультурная коммуникация, политическая деятельность, государственно-административная деятельность, субъекты властных полномочий.

Laryna N.B. Intercultural communication as a phenomenon of influence on the relations between subjects of powers of public administration and political activities

The author of the article analyses the aspects of intercultural communication and proves the particular point of view regarding such nature of communication. The article examines the conceptual ground of communication theory and practice, as well as the nature of origin of perception stereotype and prejudice in intercultural communication. With a view to the profound disclosure of the notion of stereotype there are the following ways for formation and adoption of stereotypes:

1. As the result of socialization and enculturation;
2. In the process of personal communication with the circle of closest people;
3. As the result of limitation of contacts and information;
4. Through mass media.

The article separates the notions of stereotype and prejudice. The latter is defined as a hostile attitude towards the representatives of other groups, their culture and to any other factors, connected to their activity, behavior or social status. Prejudices emerge as the result of incomplete or perverted understanding of the object regarding which the opinion is shaped and most often are included into the culture as normative testament. Apart from that, the article brings forward the notions of ethnocentrism and multiculturalism, where ethnocentrism is characterized by an outlook on life through the lense of values of the particular ethnic group, which is considered as the standard, meanwhile, multiculturalism is characterized by the idea of harmonic cooperation of different ethnic and cultural communities in cultural pluralistic society.

The article concludes that:

1. The main goal of communication should be reciprocal understanding of culture beams and tolerance to the individual features of each culture in particular. This process must be accompanied by the expansion of multicultural mentality of modern people.

2. The most important ideals in information space of the modern culture are spirituality, morality, creativity culture and personal growth. Dialogue of cultures contributes to their efficient development.

3. Moral culture in practice crystallizes in the moral creative strength of each person. This strength foresees the process of self cultivation, regulation of social relations in accordance with the moral priorities in the particular cultural and historic conditions.

Key words: communication intercultural, political activity, state administrative activity, subjects of imperious plenary powers.

Т.В. Новаченко

кандидат педагогічних наук, доцент
Національна академія державного управління при Президентові України

СУЧАСНА СУТНІСТЬ КЕРІВНИКА-ЛІДЕРА В КОНТЕКСТІ ЙОГО АВТОРИТЕТУ

У статті визначено, що авторитет – це невід’ємний атрибут, символ спільності кожного колективу. Акумуляуючись в особі керівника, є динамічним соціально-психологічним феноменом, який може розвиватися, посилюватися й навпаки, знижуватись, втрачати силу. На сьогодні посада керівника як певний соціальний статус особистості надає владу, зобов’язуючи його виконувати не тільки посадові функції, а й певні моральні обов’язки, несучи за них відповідальність. Послідовна реалізація домінантних цілей і цінностей, що відповідають сучасності та які керівник бере за основу своєї життєдіяльності, перетворює його життєвий процес у вчинок, транслуючи зразок для наслідування підлеглими. Цей факт дає змогу поєднати керівника-лідера в одній особі.

Ключові слова: авторитет, керівник, лідер, влада.

Виклики постмодерної епохи, котрі поставили перед системою державного управління, свідчать про те, що умовою їх подолання є високий рівень компетентності керівників та їх авторитет у суспільстві. Оскільки в ієрархії соціальних статусів керівник, що досяг авторитету, сприймається без найменшого сумніву, його рекомендації, вказівки мають велику переконливу силу, вона вселяє впевненість у діях, їй довіряють. Іншими словами, керівник – це особа з певним соціальним статусом, проте така, яка, володіючи авторитетом, є лідером. Поняття “лідерство” і “керівництво” здебільшого вживають як синоніми, хоча з упевненістю можна стверджувати, що вони мають різне смислове навантаження. Так, у державному управлінні демократичних країн керівництво ототожнюють з лідерством, оскільки сучасний керівник-професіонал не може не бути лідером для очолюваного ним органу державної влади. Вітчизняні науковці поки що не досить наполегливі в такому сучасному підході до феномену керівництва-лідерства в системі державного управління. Тут лідерство передбачає неформальний соціально-психологічний вплив, який не підкріплений формальними важелями влади.

Водночас соціальний статус керівника несе із собою не тільки владу, а й обов’язки. Іншими словами, офіційна посада, надаючи владу, зобов’язує керівника виконувати не тільки посадові, а й певні моральні функції, несучи за них відповідальність. До прикладу, обов’язок посадовця ставитися до всіх людей однаково, неупереджено, не надаючи переваг друзям, родині тощо. І саме така поведінка керівника є взірцем для наслідування, що підкріплюється реальним авторитетом.

Аналіз досліджень за темою статті свідчить про багатовекторність підходів щодо осмислення феноменів керівництва та лідерства. Особливий інтерес у дослідженні проблем керівництва й лідерства становлять розробки вітчизняних і зарубіжних науковців (М. Армстронг, П. Бендер, Е. Хеллман, Дж. Бойєтт, М. Бекінгем, Д. Гоулман, В. Зігерт, В.Б. Авер’янов, Г.В. Атаманчук, В.Д. Бакуменко, М.М. Білинська, О.А. Воронько, М.В. Гаман, В.В. Голуб, В.М. Князев, Т.С. Кабаченко, В.І. Кноррінг, В.І. Луговий, А.М. Михненко, О.Г. Мордвінов, Т.В. Мотренко, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, Є.В. Охотський, Т.І. Пахомова, Я.Ф. Радиш, А.П. Рачинський, С.М. Серьогін, В.М. Сороко, М.П. Стрельбицький, В.В. Черепанов, Ю.П. Шаров та ін.). Однак сучасні сутнісні характеристики керівника як особи з певним соціальним статусом, проте такої, яка володіючи авторитетом, є лідером вивчені не у повному обсязі.

Мета статті – дослідити сутність керівника-лідера в органах державної влади крізь призму його авторитету.

У довідковій літературі поняття “керівник” має декілька визначень, а саме: той, хто спрямовує чию-небудь діяльність; наставник, вихователь; той, хто очолює установу, організацію тощо; посада особистості, яка завідує чимось, або особа, обіймає таку посаду [1]. Особа, яка керує чим-небудь [2]. У словнику з державного управління поняття “керівник” визначено як особу, на яку офіційно шляхом призначення (обрання, затвердження) покладено функції керівництва державною або будь-якою іншою організацією. Наділений формально регламентованими правами й обов’язками, зокрема правом ставити юридично владні вимоги та застосовувати засоби дисциплінарного впливу до органів і осіб, які перебувають у його підпорядкуванні по службі, представляє організацію у відносинах з іншими організаціями. Основне при-

значення керівника в органах державної влади – забезпечення їхнього ефективного функціонування. Реальний його вплив на діяльність організації базується на офіційних повноваженнях організаторських здібностях та особистому авторитеті. Керівник у державному управлінні – посадова особа державного органу або його апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих функцій. Функції, які виконують керівники в державному управлінні, зумовлюють виділення основних їх категорій, зокрема керівників низової, середньої та вищої ланок. Категорії керівників на державній службі в Україні визначаються, відповідно до Закону України "Про державну службу", шляхом класифікації посад. Основним критерієм класифікації посад державних службовців є організаційно-правовий рівень органу, який приймає їх на роботу, обсяг і характер компетенції на конкретній посаді, роль та місце посади в структурі державного органу [3, с. 315]. У сучасній науковій літературі поняття "керівник" здебільшого розуміють як особу, яка наділена повноваженнями приймати управлінські рішення та здійснювати організацію їх виконання, створюючи для цього належні умови [4; 5; 6]. Водночас, характеризуючи керівника, О.М. Омаров приділяє увагу його особистісним якостям, наголошуючи, що керівник – це та особистість, яка володіє організаторським талантом і наділена суто людськими душевними якостями [7, с. 8].

Отже, керівник – це посадова особа, яка наділена адміністративною владою. Очевидно, що увага зосереджується, передусім, на статусі керівника, який визначається сукупністю прав і обов'язків посадової особи з акцентуацією уваги й на значущості того, що пов'язано з внутрішнім світом людини її почуттями та переживаннями. На перший погляд, усе зрозуміло, хоча серед синонімів поняття "керівник" є слово "лідер", що давало б змогу поставити знак тотожності між цими поняттями. Проте добре відомо, що у вітчизняній науці такі поняття розмежовуються, хоча в американській поняття *leadership* позначає і керівництво, і лідерство. Іншими словами, це лідерство формальне й неформальне.

Лідер (англ. *leader* – керівник, вождь) – авторитетний член організації або малої групи, особливий вплив якого надає йому змогу відігравати важливу роль у соціальних процесах, ситуаціях. Лідер – особа, яка здатна впливати на інших з метою інтеграції спільної діяльності, що спрямована на задоволення інтересів того чи іншого суспі-

льства. Відомо, що проблему лідерства досліджували Платон і Аристотель. Пізніше Н. Макіавеллі описав образ лідера-государя, який різними засобами досягає політичних цілей. Ф. Ніцше, солідаризуючись з Н. Макіавеллі, стверджує, що лідер має право ігнорувати мораль, а прагнення людини до лідерства – це вияв її "творчого інстинкту". Здебільшого обґрунтування лідерства в західних дослідженнях побудовано на його психологічних інтерпретаціях. Так, народні маси потребують авторитетного лідера так само, як сім'я потребує авторитетного батька (З. Фройд); розвиток суспільства відбувається хаотично, "від ситуації до ситуації" на підставі імпульсів, що надходять від лідерів (Дж. Дьюї); тільки лідери можуть впливати на розвиток людства, яке здебільшого не звільняється від залежності батьків, потім учителів, тому натовп шукає вождя, котрий виконав би в суспільстві роль, яку виконує батько в сім'ї (С. Хук). Очевидно, що думки С. Хука збігаються з уявленнями З. Фрейда.

Отже, підґрунтям суспільного життя є людська психіка, яка охоплена волею до влади. Водночас лідерство визначається як здатність керувати й заохочувати членів тих чи інших соціальних груп діяти для досягнення цілей. Лідер може спиратися на силу, але в демократичному суспільстві воно пов'язано із законною владою. Відомо кілька теорій лідерства. У теорії характерних рис наголошено на визначенні характеристик, що роблять людину ефективним лідером. Згідно із цільовою теорією, ефективні лідери посилюють мотивацію та задоволення, допомагаючи підлеглим бачити цілі й шляхи їх досягнення, ефективно рухатися цими шляхами. Вирізняють чотири стадії лідерства: директивну, коли лідер надає конкретні вказівки й висловлює сподівання; допоміжну, що полягає в заохоченнях, співчутливому ставленні до підлеглих; зорієнтовану на досягнення, коли лідер визначає високі цілі й високі сподівання щодо успіхів і відповідальності підлеглих; колективну, коли лідер заохочує підлеглих висловлювати думки й пропозиції. Теорія атрибутивних моделей досліджує, як лідери формують свої висновки, тлумачать очевидні причини поведінки й праці підлеглих, вирішуючи, як реагувати. Згідно з теорією життєвого циклу, лідерство має відповідати рівню зрілості підпорядкованої групи. Лідерство є важливим фактором мотивації працівників [3, с. 370].

У таблиці подано результати порівняння змісту понять "керівник" і "лідер", що стало вже класичним. Так, Б.Д. Паригін називає сім відмінностей цих феноменів [8, с. 310–311].

Порівняння змісту понять "керівник" та "лідер"

№	К Е Р І В Н И К	Л І Д Е Р
1	Здійснює регуляцію офіційних відносин групи як деякої соціальної організації	Покликаний здійснювати регуляцію міжособистісних відносин у групі
2	Керівництво – елемент макросередовища, тобто воно пов'язане з усією системою суспільних відносин	Лідерство виникає за умов мікросередовища, яким і є мала група
3	Керівник будь-якої реальної соціальної групи призначається або обирається, проте цей процес не стихійний, а цілеспрямований, що здійснюється під контролем різних елементів соціальної структури	Лідерство виникає стихійно
4	Керівництво – явище стабільне	Лідерство – явище менш стабільне, висунення лідера залежить від настрою групи
5	Керівництво підлеглими має чітку систему санкцій	Системи санкцій у лідера відсутні
6	Процес прийняття рішення керівником (і загалом у системі керівництва) значно складніший; він опосередкований багатьма обставинами, що не обов'язково мають витоки в цій групі	Лідер здебільшого приймає безпосередні рішення, які стосуються групової діяльності
7	Сфера дії керівника ширша, оскільки він репрезентує малу групу в ширшій соціальній системі	Сфера діяльності лідера – мала група, де він і є лідером

Як видно з таблиці, лідерство є психологічною характеристикою поведінки окремих членів групи, керівництво здебільшого є соціальною характеристикою відносин у групі, насамперед з погляду розподілу ролей керівництва та підпорядкування. Очевидно, що керівництво виступає як регламентований суспільством процес. Іншими словами, лідерство – це досить різнопланове, складне й багатовимірне явище, проте таке, що часто ототожнюють з поняттям "авторитет", хоча не кожний авторитет володіє лідерськими можливостями. Саме лідер – організатор і ведучий у вирішенні того чи іншого завдання. Водночас авторитет може виступати прикладом, зразком, ідеалом і саме таким способом допомагати у вирішенні й досягненні поставлених завдань.

Отже, лідер користується владою завдяки підтримці своїх послідовників та прихильників (неформальне лідерство), тоді як керівник отримує владу завдяки своєму соціальному статусу (формальне лідерство). Проте влада – не єдина основа керівництва, і такий підхід притаманний здебільшого авторитаризму. У відносинах між керівником та підлеглими в процесі використання влади існує пряма пропорційна залежність, тобто баланс влади: влада ке-

рівника над підлеглими тим більша, ніж вища залежність підлеглих від керівника, і навпаки. Ця залежність може набувати різних форм прояву – прямо чи опосередковано підлеглі залежать від управлінських рішень керівника. У свою чергу, підлеглі можуть тією чи іншою мірою впливати на керівника, адже це вони реалізують на практиці всі його рішення, вказівки, накази та розпорядження, і саме виконання дорученої роботи залежить від них. Отже, для того, щоб керувати, необхідно мати для цього достатньо підстав, тобто володіти інструментами впливу, а щоб впливати, слід мати основу влади, аби змусити підлеглих підкорятись розпорядженням. Тому здоровий глузд підказує, що для реалізації влади у XXI ст., де реаліями є постійні динамічні зміни, завдяки яким підвищуються ризики, проте й виникають нові можливості, керівникові необхідно мати деякий ресурс, який повинен бути суттєвим для виконавця. Тож таким ресурсом визначається авторитет керівника та лідера в одній особі. Відповідно до вищеведеного в соціально-психологічній сутності авторитету керівника-лідера можна виділити такі складові: посадовий і особистісний, де останній розмежовується на професійний і моральний (див. рис.).



Рис. Соціально-психологічна сутність авторитетного керівника-лідера

Для аргументації звернення саме до цих елементів, а також їх внутрішньої наповненості, вдаємося до таких умовиводів. Якщо посада – це формально, адміністративно закріплене місце працівника, яке передбачає виконання посадових обов'язків і право керівника управляти колективом, що санкціоноване вищими інстанціями й зафіксоване юридично, то, одержуючи посаду, людина формально є авторитетною. Іншими словами, людина, що одержує посаду, фактично винагороджується авторитетом – бонусом, володіння яким підвищує право й здатність його володаря, впливати на підлеглих, водночас діяти на свій розсуд. Навпевно, що після призначення спрацьовує психологічний ефект посади, коли зазвичай підлеглі, засліплені повагою, визнають посадовий елемент авторитету керівника. (На рисунку зазначено тільки можливість перетворення посадового авторитету в істинний). Однак ця пора швидко минає, "авторитет крісла" перестає спрацьовувати і підлеглі все прискіпливіше придивляються до носія посади. Очевидно, що цілісність образу керівника-лідера має завершити професійна та моральна складова авторитету. Зрозуміло, що професійний авторитет має формуватися на основі високого рівня компетентності керівника – його особистісної здатності вирішувати зазначений клас професійних завдань, тобто сукупності компетенцій, що необхідні для ефективної діяльності керівника-лідера. Тож для того, щоб суспільні зміни були успішними, потрібні особистості, які зможуть змінити підходи і в органах державного управління, зокрема: від контролю за людьми до віри в людей; від орієнтації на короткострокову перспективу на стратегічне мислення; від реагування до активності, самостійності, відповідальності тощо. Іншими словами, професійний авторитет керівника-лідера базується на тому, що він організовує свою діяльність відповідно до інтересів і потреб населення через процес сприйняття результатів своїх дій та відповідальність за них, на основі людської етики, компетентності, особистісно-індивідуальних властивостей.

Відомо, що моральність – це синтез досить складних почуттів, бути моральним означає мати тверді правила поведінки й не відступати від них, нести відповідальність за результати своїх дій. Отже, відповідальність є найбільш значущим критерієм, на основі якого суспільство визначає рівень авторитетності керівництва органами державної влади. Водночас для керівника наявність почуття відповідальності є своєрідним засобом самоствердження в державному управлінні як професіонала, котрий за будь-яких життєвих ситуацій здійснює осмислений вибір альтернатив, враховуючи можливі наслідки своєї діяльності. Отже, моральний авторитет – це світогляд керів-

ника-лідера; його цінності; етичні, вольові, емоційні якості, котрі виявляються в ставленні до себе й оточення. Здатність випромінювати енергію та заряджати інших; прихильність і незалежність; здібність до міжособистісного спілкування; впевненість. Отже, керівник винагороджується не тільки визнанням або оцінкою свого успіху, а внутрішнім задоволенням – досвідом пошуку й відкриття, знаходженням сенсів, реалізацією своїх потенціалів і цінностей, що визначає унікальний для людини особистісний сенс власного успіху. Поєднання зовнішнього та внутрішнього визнання приводить до створення образу, ідеалу керівника, який здатний реалізовувати свою життєдіяльність на рівні високих досягнень і стандартів. Послідовна реалізація домінантних цілей і цінностей керівника, які він бере за основу своєї життєдіяльності, й оцінка її результатів, перетворює його життєвий процес у вчинок, транслюючи зразок для наслідування в суспільстві, що дає змогу стверджувати про авторитет особистості керівника.

Висновки. Таким чином, поряд з об'єктивною складовою (посадовий авторитет) існують його суб'єктивні складові – професійний і моральний, витоки якого в особистості керівника. Однак, навіть якщо він сам не прагне до завоювання авторитету, не думає про нього, то все одно він у нього або є, або ні. Ця обставина зумовлена тим, що авторитет – це невід'ємний атрибут, символ спільності кожного колективу, обов'язкова умова його соціально-психологічної характеристики. Отже, авторитет – соціально-психологічний, рухливий, динамічний, що феномен може розвиватися, посилюватися й, навпаки, знижуватися, втрачати силу. Очевидно, що посада керівника в органах державної влади – це певний соціальний статус особистості, який, надаючи владу, зобов'язує його виконувати не тільки посадові функції, а й певні моральні обов'язки, несучи за них відповідальність і таким способом затверджуючи свій авторитет. Завдяки останньому керівництво й лідерство має можливість поєднуватися в одній особі. Напрями подальших наукових розвідок порушеної в статті проблематики може стати вивчення авторитетного управлінського керівництва шляхом дослідження конкретних умов такої взаємодії з підлеглими.

Список використаної літератури

1. Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный / Т.Ф. Ефремова. – М. : Русский язык, 2000.
2. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М. : Азъ, 1992.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощин-

- ського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. Основы управления в органах внутренних дел : навч. посіб. / [О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, В.М. Василенко та ін.] ; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х. : ХНУВС, 2011. – 591 с.
 5. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
 6. Армаш Н.О. Адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н.О. Армаш. – К., 2005. – 200 с.
 7. Омаров А.М. Руководитель: размышления о стиле управления / А.М. Омаров. – М. : Прогрес, 1984. – 118 с.
 8. Парыгин Б.Д. Основы социально-психологической теории / Б.Д. Парыгин. – М., Мысль 1971. – 352 с.

Стаття надійшла до редакції 15.05.2013.

Новаченко Т.В. Современная сущность руководителя-лидера в контексте его авторитета

В статье определяется, что авторитет – это неотъемлемый атрибут, символ общности каждого коллектива. Аккумулируясь в лице руководителя, является динамичным социально-психологическим феноменом, который может развиваться, усиливаться и наоборот, снижаться, терять силу. В настоящее время должность руководителя, как определенный социальный статус личности, предоставляет власть, обязывая руководителя выполнять не только должностные, но и определенные моральные функции, неся за них ответственность. Последовательная реализация доминантных целей и ценностей, отвечающих современности и такие, которые руководитель берет за основу своей жизнедеятельности, превращает его жизненный процесс в поступок, транслируя образец для подражания подчиненными. Этот факт позволяет совмещать роли руководителя-лидера в одном лице.

Ключевые слова: авторитет, руководитель, лидер, власть.

Novachenko T. The essence of the modern leader-a leader in the context of its authority

For realization of power in the XXI century where the reality of a constant dynamic change, thanks to which the risk, but also there are new opportunities, the Managers should have a resource that must be significant to the artist. Such a resource is determined by the leader's authority and leader in one person. According to the above-mentioned socio-psychological nature of the authority of the head of the leader can be presented as follows: components of the elements, namely: the official and personal, where the latter is also governed by the professional and moral. Post – it formally, the administrative fixed place of the worker, which provides for the performance of official duties and the right of the head of manage the team, which is authorized by the higher authorities and fixed legally, that getting the position of a person formally it is considered authoritative. In other words, the person receiving the position, in fact rewarded authority – a bonus, the ownership of which enhances the right and the ability of its owner, to exert influence on the subordinates, at the same time act at the reward is criterion. However, the time passes quickly, "the authority of the chair" ceases to operate and subordinate all a closer look to the media office. It is obvious, that the integrity of the image of the leader, the leader must complete the professional and moral component of the authority. It is clear that at the professional authority should be formed on the basis of a high level of competence of the head of his personal ability to solve a certain class of professional tasks, that is, the aggregate of the competencies required for effective activity of the chief-leader.

Therefore, in order to societal changes were successful want the person who will be able to change the approaches and in the state administration bodies, in particular: of control for people to faith in the people, by the orientation of the short-term Outlook for strategic thinking, from the response to the activity, independence, responsibility, etc. In other words, the professional authority of the head of the leader is based on the fact that he organizes its activities in accordance with the interests and needs of the population through the process of perception of the results of the actions and there is possibility for them, on the basis of human ethics, competence, personal and individual properties. The consist in implementation of the goals and values of the dominant leader, which he takes as a basis of their livelihoods, and the valuation of its results, turns his life in the process of concessions, conveying the sample for imitation in a society that all owes us to assert the authority of the Manager's personality.

Key words: authority, Manager, leader, leadership.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 330.322

О.А. Дегтяр

кандидат наук з державного управління
Харківський національний автомобільно-дорожній університет

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ

У статті досліджено особливості формування та розвитку державно-приватного партнерства в соціальній сфері, визначено специфіку та головні проблеми, а також запропоновано напрями вдосконалення цього процесу.

Ключові слова: соціальна сфера, державне управління, державно-приватне партнерство, трансформаційні процеси, соціальні умови.

В Україні доцільність використання державно-приватного партнерства в соціальній сфері підкреслюється низьким рівнем застосування передових методів управління: протягом довгого часу зазначена сфера була об'єктом прямого державного управління, тому зараз особливо потребує використання потенціалу підприємницьких структур. Крім того, в соціальній сфері особливо високі потреби в ресурсах для реалізації поставлених завдань соціально-економічного розвитку. Загальною та найбільш гострою для всіх галузей і видів діяльності соціальної сфери є проблема відсутності стабільного і достатнього бюджетного фінансування, наслідком чого стає погіршення якості послуг та обслуговування, скорочення їх обсягу. При цьому зростають потреби суспільства в цих послугах, вимоги до рівня обслуговування, якості послуг і соціально-економічної ефективності діяльності закладів, а також створюється суперечність, що може вирішитися за допомогою залучення ресурсів підприємницьких структур.

Розробкою теоретичних засад впливу держави на соціальні процеси займалися такі дослідники, як В. Варнавський, В. Гордін, Н. Діденко, А. Клименко, В. Корольов, В. Куценко, Я. Остафійчук, Е. Лібанова, К. Павлюк, О. Радченко, І. Савченко, О. Черниш, П. Шилепницький та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що дослідження з використання механізмів державно-приватного партнерства в соціальній сфері України ще не мають координованого і системного характеру.

Мета статті – проаналізувати особливості формування та розвитку державно-приватного партнерства в соціальній сфері

й опрацювати пропозиції щодо вдосконалення цього процесу.

Згідно із законодавством України, державно-приватне партнерство – це система відносин між державним та приватним партнерами, при реалізації яких ресурси обох партнерів об'єднуються з відповідним розподілом ризиків, відповідальності та винагород (відшкодувань) між ними, для взаємовигідної співпраці на довгостроковій основі у створенні (відновленні) нових та/або модернізації (реконструкції) діючих об'єктів, які потребують залучення інвестицій, та користуванні (експлуатації) такими об'єктами. В Україні Закон "Про державно-приватне партнерство" передбачає реалізацію проектів лише у формі договору, тоді як, наприклад, у ряді європейських країн такого обмеження немає, переважно створюється спеціальна структура у формі юридичної особи за участю публічного і приватного партнера, у ряді випадків – ще за участю фінансових інститутів. У рамках цього об'єднання й укладаються договори, що дає змогу досягти максимальної структурованості та прозорості операції [6].

Доцільність використання механізмів державно-приватного партнерства (далі – ДПП) у соціальній сфері України зумовлюється високими потребами в позабюджетних коштах та використанні ефективних методів управління для підвищення забезпеченості населення послугами охорони здоров'я, освіти, культури, житлово-комунального господарства тощо.

Характер взаємодії влади і бізнесу є одним із найважливіших індикаторів стану суспільства в цілому. Чим вище ефективність взаємодії підприємницького та державного секторів, тим більшим є позитивний вплив на добробут суспільства в цілому. Тому в умовах трансформації економіки

України на сучасному етапі її розвитку об'єктивно необхідний пошук можливих спільних взаємовигідних напрямів діяльності держави та бізнесу у вирішенні соціальних проблем суспільства, вдосконаленні та розробці ефективних механізмів такої взаємодії, вигідних усім сторонам.

У зв'язку з цим слід погодитися з думкою деяких експертів про те, що соціальна сфера є перспективною галуззю застосування механізмів ДПП. Ідеологія партнерства відображає історично зумовлений компроміс або баланс інтересів головних суб'єктів сучасних економічних процесів. Механізм взаємодії влади та бізнесу опосередковує необхідність соціального миру як однієї з основних умов політичної й економічної стабільності соціального прогресу в суспільстві [1, с. 12]. Як наголошує П. Шилепницький, перехід до системи партнерства владних структур і бізнесу в Україні ставить більш складні соціальні та політичні проблеми, ніж заходи із запобігання чи пом'якшення негативних соціальних наслідків початкових етапів ринкових перетворень [11, с. 14].

У рамках побудови системи партнерських відносин представники підприємництва формують принципово нові особливості мотивації та поведінки, поступово переходячи від одновимірної, яка визначається виключно критерієм економічної (ринкової) раціональності шкали цінностей до багатовимірної шкали, котра враховує економічні, соціальні й етичні аспекти діяльності. У зв'язку із цим винятково важлива роль держави в стратегічному зміцненні цих процесів за допомогою їх додаткового стимулювання у формі податкових пільг, спільного фінансування соціально значущих проектів. Домагаючись соціальної стійкості в суспільстві, удосконалюючи управління ним, держава покликана спиратись на позитивну соціальну політику бізнес-організацій, надаючи в обмін гарантії допомоги, постійно вивчаючи й удосконалюючи систему формування інтересів підприємців. Подібні заходи є основою, на якій побудовані соціальні моделі провідних держав світу. Можна стверджувати, що взаємодія влади та бізнесу на базі взаємних інтересів виступає як найбільш доцільний спосіб поєднання основ свободи і влади з метою забезпечення благополуччя всього суспільства й окремої особистості, забезпечення соціальної справедливості в розподілі національного доходу.

О. Черниш вважає, що результативність соціальної політики держави зумовлюється, у першу чергу, існуючою системою партнерства влади і бізнес-структур, якістю та цілеспрямованістю переходу до нових форм і методів управління соціально-економічним розвитком сфери соціальних послуг при дотриманні об'єктивно діючих економічних законів, прорахунку та виборі найбільш

ефективних варіантів розвитку соціальної сфери на поточний і перспективний періоди, при розробці сучасного інструментарію формування та реалізації соціальних пріоритетів розвитку України в умовах кризи [10, с. 25]. Звідси можна зробити висновок, що в основі взаємодії влади та бізнесу лежить прийняття та реалізація взаємних зобов'язань, які передбачають забезпечення високої якості вироблених товарів і послуг; сприяють реалізації інтересів суспільства, об'єднання зусиль у здійсненні та підвищенні якості соціальних інвестицій, забезпеченні досягнення сталого розвитку соціуму. В умовах світової економічної кризи особливу роль відіграє вирішення завдань, пов'язаних з усуненням її наслідків у соціальній сфері. Криза завдала величезної шкоди майже в усіх сферах життя суспільства. Це стосується, перш за все, втрати в більшості країн світу мільйонів робочих місць, різкого погіршення матеріального становища людей, що залишилися без заробітку. Така ситуація вимагає від держав великих бюджетних витрат на допомогу по безробіттю, а також на соціальну підтримку найбільш незахищеної частини населення. Скоротилися фінансові можливості держави у підтримці сфери охорони здоров'я, а також освіти.

Досвід показав, що вирішення соціальних проблем у кризовій обстановці не може бути забезпечено тільки за рахунок ресурсів держави – до цього об'єктивно необхідно залучати бізнес. Держава зобов'язана надавати різноманітну підтримку підприємництву, бізнес-організаціям за рахунок надання пільг, різних переваг, дотацій тощо, з тим, щоб приватний сектор зумів упоратися з кризовими проблемами і був би в змозі розширити зайнятість, виробництво необхідних товарів і послуг, забезпечити потреби ринку. Це дасть змогу суттєво збільшити можливості бізнесу в соціальній сфері, зокрема, за рахунок розширення сфер зайнятості, організації перенавчання працівників новим спеціальностям, розвитку співпраці різних приватних організацій в перерозподілі працівників з метою збереження їх зайнятості тощо.

Необхідно підкреслити, що соціальна політика держави, котра проводиться сьогодні в Україні, не може, на нашу думку, повністю забезпечити усунення негативного впливу фінансової кризи та сприяти створенню умов для нормальної життєдіяльності різних категорій населення. На сучасному етапі розвитку особливо яскраво почали виявлятися негативні тенденції, пов'язані із загостренням суперечностей інтересів бізнесу і влади; ускладненням відносин між роботодавцями, державою і суспільством; зі зростанням тіньової економіки і посиленням корупції в державному апараті; відпливом фінансових ресурсів з обороту підприємств реального сектора

економіки. Як стверджують В. Куценко, Я. Остафійчук, кризові трансформації загострили проблему соціального розшарування, атомізацію корпоративних інтересів [3, с. 24].

На думку О. Радченко, у період сучасних кризових трансформацій зберігаються умови для наростання соціальних конфліктів та соціальних ризиків, пов'язаних з майновою диференціацією, розширенням простору громадської ексклюзії, яка виявляється у зменшенні можливостей і ресурсів самореалізації та втрати особистісних перспектив, недоступності багатьох соціальних благ [7, с. 58]. Особливий вплив на характер перетворень, що відбуваються в Україні, їх наслідки створюють ризики соціально-економічного розвитку, ризики влади й управління, соціокультурної трансформації, підвищення конфліктності в суспільстві та викликане цим розширення простору негативних і девіантних процесів.

Цікавою є думка К. Павлюка про те, що зростання соціальної напруженості в Україні на сучасному етапі трансформацій економіки пов'язано з негативним ставленням суспільства до процесів накопичення приватним великим капіталом фінансових ресурсів, з недостатньою задоволеністю населення ступенем зацікавленості великих бізнес-структур вирішувати соціальні проблеми, що позначилися в ході світової фінансової кризи [5]. Посилення подібних настроїв на фоні триваючих кризових трансформацій підсилює можливості конфлікту інтересів і роз'єднаності суспільства. Ця позиція видається правильною.

Для подолання наслідків кризи державі необхідно забезпечити облік та узгодження інтересів усіх соціальних верств, пом'якшення або мінімізацію суперечностей між різними групами населення, що мають різні інтереси. Саме ступінь узгодження інтересів населення, держави і суспільства є сьогодні об'єктивним показником розвитку демократії та реалізації принципу соціальної справедливості.

Для подолання проблем кризи і виведення економіки на траєкторію сталого розвитку необхідний, перш за все, перехід до інноваційного типу суспільного виробництва та відповідного йому типу зайнятості. Для інноваційної економіки, економіки знань з високою інформаційною й інтелектуальною "ємністю" необхідні фахівці, що володіють гнучкістю, мобільністю й високим рівнем адаптації до нових умов, до постійного оновлення, нового змісту, видів і форм зайнятості. Працівника, затребуваного в умовах модернізації, реально підготувати тільки при взаємопов'язаному функціонуванні професійної освіти й ринку праці.

На думку Е. Лібанової, зусилля влади і бізнесу в умовах трансформаційних процесів розвитку економіки України мають бути спрямовані на вирішення проблем розбала-

нсованості попиту та пропозиції на ринку праці для скорочення й усунення наявної на сучасному етапі розвитку проблеми безробіття. Модернізація економіки неможлива без вирішення таких складних завдань, як підвищення професійно-освітнього потенціалу населення країни, що дає змогу конкурувати їй на світових ринках інноваційних товарів і послуг [4, с. 13].

Розвиток системи освіти має орієнтуватися на довгострокові перспективи ринку праці та корелюватися з його середньостроковими тенденціями [4, с. 21].

Цікаво, що навіть в умовах кризи є величезна проблема дефіциту висококваліфікованих кадрів у промисловості.

Нестача висококваліфікованих кадрів, особливо серед учених, інженерів, технологів, керівників проектів, вже має масштаби, що перешкоджають не тільки здійсненню певних проектів, але реалізації антикризової програми Уряду України. Однією з проблем налагодження ефективної системи взаємодії влади та бізнесу в межах реалізації державно-приватних ініціатив і проектів у соціальній сфері є незбалансована політика в галузі освіти та зайнятості останніх десятиліть [4, с. 25]. Брак кваліфікованих кадрів відчувають фактично всі наукоємні галузі та виробництва. Останнім часом кадрової криза загострює ситуацію і в енергетичній галузі, що відчуває великі труднощі з виконанням заходів, які надходять у межах програми уряду України з реформування вітчизняної електроенергетики й антикризової програми підтримки вітчизняних виробництв [2, с. 54].

Якщо раніше кадровий дефіцит призводив до неадекватного (з точки зору продуктивності праці) зростання заробітних плат, що негативно позначалося на конкурентоспроможності підприємств, то зараз брак робочих рук став головною перешкодою для піднесення економіки.

Досвід найбільш успішних вітчизняних і зарубіжних компаній показує, що інвестиції в навчання, підготовку висококваліфікованих працівників дають швидку і високу віддачу, що особливо важливо в умовах світової кризи. Сьогодні один долар, вкладений у розвиток людських ресурсів, дає від трьох до восьми доларів доходів [9, с. 31]. При цьому важливо, що інвестування в разі відпливу кадрів дає більшу віддачу, ніж інвестування в удосконалення виробничих потужностей, тобто людський ресурс можна визначити як ключовий фактор ефективності використання всіх інших ресурсів [9, с. 32].

Взаємодія влади і бізнесу у створенні та розвитку технопарків є важливим напрямом розвитку інноваційної економіки. Це особливо актуально в умовах фінансово-економічної кризи, коли приватні капіталовкладення скорочуються, а державний сектор може виступити як стабілізуючий фактор, і

навпаки. У цьому контексті держава є не тільки партнером, що володіє значними ресурсами, а й організатором, регулятором і замовником інноваційних взаємодій. Таким чином, з'являється можливість створення стійкого інноваційно-інвестиційного механізму, що відповідає економічним і соціально-політичним викликам сучасності.

Проведене дослідження соціальної сфери як потенційної сфери формування державно-приватного партнерства засвідчує, що проекти ДПП тут мають певну специфіку, до якої можна віднести таке:

- у проектах державно-приватного партнерства щодо послуг соціальної сфери домінує соціальна мета, що відображає сутність та основні функціональні завдання галузі та конкретної установи;
- як правило, соціальна мета є метою державного партнера, тоді як економічна – приватного партнера, в угоді партнерства такі цілі мають бути чітко розділені та не суперечити одна одній;
- об'єктом державно-приватного партнерства в соціальній сфері, як правило, виступає сукупний об'єкт (соціальний, економічний та духовний), оскільки практично кожний вид діяльності в соціальній сфері пов'язаний зі створенням і розповсюдженням духовних, соціальних благ;
- складність об'єкта партнерства, необхідність багатопланового контролю та нагляду за виконанням соціальної мети зумовлюють необхідність ретельного відбору індикаторів контролю;
- складність формування прибутку внаслідок невисокої прибутковості в галузях і видах діяльності соціальної сфери і відносно низька інвестиційна привабливість об'єктів соціальної сфери визначають необхідність урахування додаткових можливостей для інвестора в отриманні доходів у процесі функціонування об'єкта партнерства.

Ці особливості формують особливі відносини сторін у проектах у соціальній сфері, тому їх слід урахувувати при підготовці та реалізації проектів ДПП.

Разом з тим відмітною особливістю України є та обставина, що жодна з форм співпраці владних структур і бізнесу (за винятком самих простих) не прописана в чинному законодавстві з належним ступенем повноти, яка відкривала б можливість широкого застосування в практиці господарських відносин за участю як держави, так і приватного інвестора [8, с. 59]. У результаті в Україні на сьогодні кожен окремий проект взаємодії влади і капіталу реалізується з величезними зусиллями та вимагає численних і обтяжливих погоджень на кожному етапі і, на жаль, не є абсолютно бездоганним з правової точки зору.

Слід погодитися з думкою Н. Діденко в тому, що саме відсутність ретельно зафік-

сованих правових рамок взаємодії влади і бізнесу в реалізації спільних соціально-економічних проектів істотно збільшує ризики їх реалізації в Україні як для приватного бізнесу, так і для держави [2, с. 21]. Разом з тим в умовах нинішньої глобальної фінансової кризи інститут взаємодії влади та бізнесу має в розпорядженні ряд переваг, таких як підтримка соціальної сфери, стимулювання попиту як додаткова можливість для стабілізації ситуації в економіці, усунення гостроти проблеми недовіри учасників ринку, яка здатна посилити кризову ситуацію усунення актуальності проблеми нестачі ліквідності у компаній-інвесторів за рахунок використання двох джерел фінансування (приватні та бюджетні кошти), здатність залучати довгострокові кошти, що особливо важливо в умовах розпочатого скорочення термінів запозичень на українському фінансовому ринку. Ще одним немаловажним наслідком реалізації спільних проектів держави і бізнесу стає готовність української інфраструктури до економічного зростання після завершення кризи.

При реалізації проектів ДПП використовуються різні механізми співпраці держави і приватного бізнесу. Вони диференціюються залежно від обсягу переданих приватному партнеру правомочностей власності, інвестиційних зобов'язань сторін, принципів поділу ризиків між партнерами, відповідальності за проведення різних видів робіт.

На сьогодні однією з головних проблем, що стримують розвиток системи взаємодії влади та бізнесу при реалізації спільних проектів, є корупція, внаслідок якої багато підприємців стурбовані не пошуком талановитих винахідників, не впровадженням унікальних технологій, не створенням і виведенням на ринок нових продуктів, а підкупом чиновників заради отримання контролю над потоками економічних ресурсів. Усунення корупційної складової у процесах взаємодії влади та бізнесу сприяє формуванню нової якості відносин держави і приватного капіталу, у яких економічні суб'єкти зацікавлені, а також створенню умов, що забезпечують захист прав власності та вдосконалення корпоративного управління, вирівнювання умов конкуренції, дерегулювання економіки, поліпшення інформаційного забезпечення бізнесу [5]. Влада при цьому вирішує завдання забезпечення соціальної та політичної стабільності в суспільстві, а також сталого розвитку всіх її сфер.

Корупція є однією з ключових проблем відкритої співпраці влади та бізнесу в реалізації соціальних проектів, оскільки вона перешкоджає процесам установлення ефективного балансу інтересів органів влади та приватного підприємництва з метою відтворення економічного потенціалу певних територій країни, блокує механізми захисту соціально-економічних інтересів населення, об-

межує участь представників громадськості в контрольних заходах. Цю тезу доводить практика реалізації національного проекту.

Приватні компанії, організації, які беруть активну участь у реалізації державних соціальних ініціатив, отримують від взаємодії з державою ряд вигод, що дають змогу істотно підвищити конкурентоспроможність, імідж як партнера держави, ефективність і стабільність бізнесу, завдяки чому знижуються його ризики і набагато підвищується якість менеджменту. Тісне й планомірне співробітництво з державою дає змогу зберегти міцне становище на ринку, можливість ретельно прораховувати його потенціал на перспективу й успішно виконувати не тільки соціальні замовлення держави, а й послідовно покращувати соціальний стан свого трудового колективу, що, у свою чергу, сприяє зміцненню дисципліни праці. Все це дає можливість підвищувати результати роботи навіть в умовах кризи.

Висновки. Аналіз наведених вище матеріалів свідчить про таке:

1. Спільна співпраця державних органів і приватних підприємств у вирішенні завдань соціального розвитку суспільства, зокрема в реалізації загальнодержавних програм, відкриває широкі додаткові можливості дотримання інтересів обох сторін, підвищення рівня управління та результативності господарювання, виконання державних соціальних програм, навіть незважаючи на труднощі кризи.

2. Налагодження ділових контактів дає змогу організувати спільне планування в реалізації державних соціальних проектів, підвищуючи відповідальність обох сторін за виконання намічених планом завдань.

3. На сьогодні очевидно є об'єктивна необхідність модернізації та трансформації економіки, соціального оновлення як державного, так і приватного секторів, що вимагає не тільки їх співпраці, а й урахування інтересів усього суспільства при його здійсненні. Наявність довіри між владою, бізнесом і активною частиною суспільства буде означати, що оновлення економіки стає реальністю.

Список використаної літератури

1. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство: теория и практика / В.Г. Варнавский, А.В. Клименко, В.А. Королев и др. – М. : Изд. дом Гос. ун-та - Высш. шк. экон., 2010. – 287 с.
2. Діденко Н. Державне управління і соціальне партнерство: актуальні проблеми теорії і практики : монографія / Н. Діденко. – Донецьк, 2007. – 404 с.
3. Куценко В.І. Трансформації соціальної сфери України: регіональний аспект : моногр. / В.І.Куценко, Я.В. Остафійчук. – К. : Оріяни, 2005. – 400 с.
4. Людський розвиток в Україні: соціальні та демографічні чинники модернізації національної економіки : колективна монографія / [Е.М. Лібанова, О.В. Макарова, І.О. Курило та ін.]; за ред. Е.М. Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, 2012. – 320 с.
5. Павлюк К.В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К.В. Павлюк, С.М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010. – № 17. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/>.
6. Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
7. Радченко О.В. Ціннісний вимір соціальної відповідальності в демократичній державі : монографія / О.В. Радченко, І.Г. Савченко. – Х. : Вид-во ХНУВС, 2008. – 200 с.
8. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг : моногр. / О.В. Берданова, В.М. Вакулєнко, М.Д. Василенко та ін. ; за ред. Ю.П. Лебединського. – Ужгород : Патент, 2003. – 192 с.
9. Управление социальной сферой : учеб. пособ. / под ред. В.Э. Гордина. – СПб. : Изд-во СПбГУЭФ, 2008. – 289 с.
10. Черниш О.І. Ринок послуг: механізми державного регулювання в трансформаційній економіці : моногр. / О.І. Черниш. – Донецьк : ПРОМО, 2005. – 410 с.
11. Шилепницький П.І. Державно-приватне партнерство: теорія і практика : моногр. / П.І. Шилепницький. – Чернівці : Ін-т регіональних досліджень НАН України, 2011. – 455 с.

Стаття надійшла до редакції 12.04.2013.

Дегтярь О.А. Особенности формирования и развития государственно-частного партнерства в социальной сфере

В статье исследованы особенности формирования и развития государственно-частного партнерства в социальной сфере, определена специфика и главные проблемы, а также предложены направления совершенствования этого процесса.

Ключевые слова: социальная сфера, государственное управление, государственно-частное партнерство, трансформационные процессы, социальные условия.

Diegtiar O. Features of formation and development of public-private partnerships in the social sector

In Ukraine, the feasibility of using public-private partnerships in the social sector emphasizes low use of advanced management techniques - have long been the object specified area of direct state control, especially because now requires the use of potential entrepreneurs. In addition, the social sector especially high resource requirements for achieving the objectives of socio-economic development. The common and most severe for all industries and activities social problem is lack of stable and adequate funding, the consequence is the deterioration of service quality and service, reducing their volume. This increases the public's demand for data services, requirements for service, quality and socio-economic efficiency of the institutions created a contradiction that can be solved by means of fundraising businesses.

Corruption is one of the key problems of open collaboration between business and government in the implementation of social projects because it prevents the process of establishing an effective balance the interests of government and private enterprise in order to play some of the economic potential of the country, blocking mechanisms to protect the socio-economic interests of the population, limiting the participation of public control measures but every socio-economic growth. This thesis demonstrates the practice of national project

Private companies and organizations that are actively involved in the implementation of government social initiatives receive from interaction with the state a number of benefits that can significantly improve the competitiveness of the state's image as a partner, the efficiency and stability of the business so that it reduces risk and increases quality of much management. Close, systematic cooperation with the state saves a strong position in the market, the ability to carefully calculate its potential for the future and achieve not only social order state, and consistently improve the social status of its workforce, which in turn helps to strengthen labor discipline. This enables you to improve results even in a crisis.

Analysis of the above material indicates the following:

1. Joint cooperation of government agencies and private enterprise in solving problems of social development, particularly in the implementation of national programs offers great additional features in the best interests of both parties, improve management and performance management, implementation of state social programs, despite the difficulties of the crisis.

2. Business Networking allows for joint planning of public social projects, increasing the responsibility of both parties for the execution of that plan objectives.

3. Today, there is a clear objective need of modernization and economic transformation, social renewal in both the public and private sectors not only requires their cooperation, but also the interests of society in its implementation. The presence of trust between government, business and the active part of society will mean that updates the economy becomes a reality.

Key words: *social affairs, public administration, public-private partnership, transformation processes, social conditions.*

УДК 351.758.5

С.Б. Жараядоктор наук з державного управління, доцент, професор
Вінницький обласний інститут післядипломної освіти педагогічних працівників**В.А. Малюська**кандидат наук з державного управління, доцент
Національна академія державного управління при Президентові України**ВЗАЄМОДІЯ ДУХОВНОЇ ТА СВІТСЬКОЇ ОСВІТИ В КОНТЕКСТІ
ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ДУХОВНО-ЦІННІСНИХ ОРІЄНТИРІВ
У ПІДГОТОВКУ ФАХІВЦІВ СФЕРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

У статті розглянуто питання взаємодії духовної та світської освіти в контексті утвердження духовно-моральних засад та ціннісних орієнтирів, а також подано пропозиції щодо введення дисципліни духовно-ціннісного спрямування в систему підготовки фахівців сфери державного управління.

Ключові слова: духовно-моральні засади, державне управління, ціннісні орієнтири, духовний простір.

Вимога докорінного реформування сучасного освітнього простору пов'язується з ідеєю повернення до головного принципу розвивальної педагогіки – пріоритету духовно-виховних цінностей над матеріально-економічними. Ця ідея традиційно міститься у релігійних та культурологічних напрямках філософії освіти. Цю ідею розвивали педагоги, які спиралися на традиційні для нашого суспільства наукові основи педагогічного мистецтва.

У цьому контексті все більшого значення набувають механізми впровадження духовно-моральних та етичних засад у практику підготовки фахівців у ВНЗ. Особливого значення це питання набуває для сфери підготовки державних службовців. Досвід взаємодії світської та духовної освіти, а також запровадження християнського досвіду в практику підготовки державних службовців є складовою нової парадигми державно-управлінських відносин і державного управління.

Мета статті – визначити пріоритетні напрями співпраці закладів духовної та світської освіти, а також обґрунтувати можливість введення дисципліни духовно-ціннісного спрямування в практику підготовки фахівців сфери державного управління.

Важливою компонентою для формування духовного простору є питання взаємодії світської та духовної освіти. Як зазначає протоієрей Микола Макар щодо взаємодії духовних і світських навчальних закладів, цей підхід є актуальним і для сфери державно-церковних відносин: "Перша та найзначніша перспектива взаємодії духовної і світської освіти – це спільна історія, яка хоч і наповнена різними проблемами, трагедіями та катастрофами, залишається історією одного народу. Треба лише підходити до неї не упереджено, бачити у ній один спа-

док, хай навіть сповнений багатьох неприємностей, негативних дій та наслідків. Тому, якщо духовна і світська освіта будуть бачити в усьому розвитку українського народу свій спільний спадок, це спонукає, принаймні, почати спільно вивчати та досліджувати його і робити висновки. Це було б найсуттєвішим спонуканням для взаємодії. Оскільки, коли духовні і світські фахівці спільно вивчатимуть та досліджуватимуть позитивний і негативний досвід свого народу та суспільства, то бачитимуть, як переплітаються між собою духовні та світські начала, дії та традиції людей українського суспільства. А це, в свою чергу, підштовхне духовну і світську школи ще більш ґрунтовно знайомитись з життям, баченням, прагненням кожної із них. Тому що щире і неупереджене ознайомлення представників двох напрямків з реальністю життя одне одного буде налаштовувати їх на повагу одне одного, повагу справжньої взаємодії в багатьох сферах життя. Якщо основою стає ґрунтовне знання кожного із напрямків, наслідком цього можуть бути різні форми взаємодії. Це, передусім, спільне бачення різних історичних подій церковного та світського минулого, яке принесе людям сучасного суспільства, з одного боку, багатство пізнання, з іншого – можливість для кожної людини вільно обирати свій шлях, продовжуючи славні сторінки минулого українського народу. Так само можуть спільно здійснюватись і різні сучасні заходи, якими живуть люди в суспільстві, державі та Церкві. Тому при здійсненні пошуку різних форм взаємодії духовної та світської освіти в контексті взаємодії держави і Церкви, можна досягти спільних точок у вихованні сучасної людини, долаючи протистояння попередніх часів і сьогодення. Та примножуючи духовні цінності, якими во-

лодіє Церква та духовна освіта і наука. Різні форми взаємодії духовної та світської освіти допомагатимуть бачити позитивні та негативні явища обох напрямків та виховувати людину і зовнішньо, і внутрішньо змістовною та багатою. Це буде справжнє багатство, оскільки духовна освіта виховуватиме в особистості ті якості, які пов'язані з сумлінням і переборювати ті негативні фактори, проступки та гріховні вчинки, які її внутрішньо руйнують, проти яких постає сумління, як голос Божий, та акцентує свою увагу на викорінюванні їх [1]. Наслідком цього буде наближення людини до Бога, Який є джерелом любові, жертвності та чистоти. Така людина буде сприймати та споглядати світ вірно і адекватно та правильно сприймати духовний спадок свого народу, буде робити правильні висновки, буде чітко бачити не лише позитивні, але й негативні речі в духовній спадщині, така людина буде духовно зростати та зміцнювати свої духовно-ціннісні орієнтири та погляди, буде збагачуватись любов'ю, повагою та уважністю до інших осіб як в професійному так і повсякденному житті, буде збагачуватись терпінням, лагідністю та покірністю. Це буде внутрішньо стійка людина, безмежно дружелюбно налаштована і віддана вірності та єдності у відносинах з оточуючими людьми, вона завжди буде готовою допомогти іншим, поділитись з іншими, віддати себе іншій людині і принести в жертву найдорожче їй. Це справді буде духовна людина, яка буде жити Законом Божим і прагнути не тільки тимчасових, матеріальних скарбів, але передусім вічних, духовних скарбів.

А світська освіта буде збагачувати людину красою зовнішньої поведінки та інтелектуальними надбаннями, світська освіта внесе певну домінанту у вчинки такої людини, зробить її прекрасною у всіх проявах її зовнішнього життя. Світська освіта дозволить особистості вміло використовувати досягнення сучасної науки, освіти, мистецтва, а також володіти багатим спадком минулих поколінь. Тому у теперішніх умовах пошук взаємодії духовної і світської освіти в контексті державно-церковних відносин та загальної взаємодії духовної та світської компонент є найактуальнішим та найбільш бажаним. На таку результативну та ефективну взаємодію очікує людина сучасного українського суспільства. Володіння фундаментальним багатством з обох боків – духовне і світське, і лише від обох сторін даного процесу залежить чи відбуватиметься пошук взаємодії та поєднання неоціненого багатства та досвіду. Церква завжди прагне поєднати духовне і світське надбання, здобуте протягом історії народом, для того, щоб виховувати людину на його основі внутрішньо та зовнішньо багатою, цілісною особистістю, стійкою та міцною, що є найбільшим багатством кожного народу, а особливо народу з православним спадком”.

Ще однією з компонент взаємодії духовної та світської освіти, а також питання духовно-ціннісної підготовки є впровадження в практику підготовки фахівців сфери державного управління спецкурсу – дисципліни духовно-морального спрямування. Спецкурс належить до світоглядних дисциплін. Проте, він є принципово не ідеологічним і не віровчительним, а культурологічним, що відповідає статтям Конституції України про свободу совісті й відокремлення школи від церкви. Він сприяє розумінню християнської культури як найвищого духовного злету в історії людства. Нагальна потреба у навчальній дисципліні такого змісту у ВНЗ визначається своєрідністю загальнокультурної ситуації, що склалася в нашому суспільстві. Для підтримки духовної безпеки в умовах поглиблення моральної кризи й усе зростаючої активізації різноманітних деструктивних організацій, які під прикриттям духовного “просвітництва” деморалізують суспільство, пропонуючи їй сурогати замість високої культури, усвідомлюється необхідність предметного ознайомлення державних службовців із християнськими цінностями, під позитивним впливом яких протягом тисячоліття формувалася й розвивалася українська нація [2].

Слухачам пропонується ознайомитися із фундаментальними цінностями, правами, завданнями, перспективами людського життя у парадигмі християнського світогляду. Це дасть змогу усвідомити неповторність духовного життя українців і оцінити внесок нашої Батьківщини у скарбницю світової культури. Можливість виражено самостійно оцінювати здобутки християнської культури зумовлена органічним оволодінням матеріалом і вмінням неупереджено ставитися до питань релігійно-духовно змісту. Крім того, державному службовцю необхідно оволодівати культурою діалогу, розуміння інших людей, гармонізувати міжособистісні відносини в колі людей із різними духовними поглядами, сприяти громадській злагоді в суспільстві.

Спецкурс розроблено в дусі традицій вітчизняної гуманітарної освіти, де історично пов'язуються наука, філософія, богослов'я. Така єдність раціонально-логічного, чуттєво-емоційного і вольового сприйняття позитивно впливає на розвиток цілісного, масштабного, а не дискретного мислення.

Зміст курсу наближено до внутрішніх інтересів сучасної особистості: творчих, морально-етичних, релігійних, правових тощо. Основу активних форм навчання становить “смісловий діалог” викладача і слухача, що сприяє успішному засвоєнню навчального матеріалу. Особливістю спецкурсу є те, що він доповнює цикл гуманітарних дисциплін і допомагає інтегрувати здобуті впродовж навчання знання в єдину світоглядну систему. Проблематика спецкурсу містить у собі виховний потенціал, сприяє

визначенню пріоритетних цінностей для українського загалу й окремої особистості.

Дати уявлення про християнську культуру як цілісну систему, до складу якої входить комплекс явищ високодуховного змісту. За допомогою матеріалу на християнську тематику спрямувати слухачів на пошуки повноцінних джерел культури для задоволення своїх глибинних особистісних духовних потреб. Активізувати інтерес молоді до національної духовної спадщини в процесі ознайомлення із визначними досягненнями, видатними людьми християнської культури. З метою подолання дефіциту духовності, відновлення історичної пам'яті, пробудження духовного потягу сприяти засвоєнню позитивного досвіду, нагромадженого десятками поколінь наших співвітчизників у царині християнського життя. Акцентувати увагу на питаннях виховання внутрішньої "сердечної" людини, розвитку культури її мислення й почуттів, а також на мотивуванні вивчення християнської культури.

У системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців поряд із професійною підготовкою все більшого значення набуває духовно-моральна та ціннісна орієнтована складова. Необхідним є введення в програму підготовки культурно-ціннісної дисципліни. Одним із таких варіантів може бути апробована декількома навчальними закладами дисципліна "Основи християнської культури", яка зможе збагатити слухачів знаннями про цінності та культуру, в більшості своїй притаманну українцям та такою, яка базується на загальнолюдських цінностях. На наш погляд, необхідною умовою при викладанні цієї дисципліни в державному навчальному закладі є культурологічний підхід. Реальність, про яку говорить культуролог, – це люди, які вірять у Бога, їх світоглядні реалії культури, в яких цей світогляд відбитий. Реальність, про яку говорить законовчитель, – це Бог, ось у цьому є відмінність між релігійним і культурологічним викладанням. Оскільки релігійне викладання – це проповідь, свідчення про християнську віру, історію, цінності, догмати, їх істинність, непорушність, унікальність і неминучість. При такому підході культуролог звертається до смислів, які втілені в православній культурі з тією метою, щоб слухачі могли зрозуміти конкретну культуру, її історію, цінності, значення. Якою бачить себе людина в певній культурі? Яким вона бачить світ? Як розуміє його походження, історію, сенс існування? Яким є ставлення до Бога, світу природи, світу людей, інших людей і самої себе? Чому вона діє так, а не інакше? Чому її вчинки є логічними і зрозумілими? Таким чином культурологічне викладання – це реконструкція світу людей, які належать до конкретної культури. При цьому від слухачів можна вимагати знань із цього предмета, розуміння конкретної культури, але не згоди і прийняття цього світогляду.

Як стверджує академік РАН В. Локтіонов: "Істинне моральне виховання існує лише в тісній і нерозривній єдності з релігійною освітою і вихованням, і ні про будь-яке моральне виховання поза релігією не може бути і мови" [3].

Прикладом такої дисципліни може бути дисципліна "Духовно-ціннісні підходи та християнська етика в державному управлінні".

Метою навчальної дисципліни є формування нового, гуманістичного мислення, яке є умовою творення будь-якої культури, збагачення слухачів духовно-етичними знаннями, відродження життєствердного мислення та набутті вчинкового досвіду на основі християнського віровчення, формування духовно-ціннісної позиції засобами християнського спадку.

Завдання дисципліни:

1. Ознайомлення слухачів та вивчення змісту і розвитку уявлень про вічне вчення – Святе Письмо. Набуття історичного досвіду багатьох народів, які жили у вірі та предстоїли перед Богом.

2. Формування світогляду українського громадянина-патріота на тисячолітніх засадах відданості Богові, Вітчизні, своєму народові.

3. Розвиток духовно-моральної сфери особистості, релігійних почуттів і проявів духовно-моральної сутності у професійній діяльності та повсякденному житті (вчинки милосердя та співчуття, гуманізм, поступливість, щирість. Правдивість, довіра до людей тощо).

4. Моральний розвиток особистості на історичних прикладах Святого Письма та прикладах високого духовного життя історичних осіб.

5. Пробудження і виховання моральних почуттів, пов'язаних із релігійним світоглядом і релігійним життям особистості: розуміння та відчуття необхідності дотримання Заповідей Божих у професійній діяльності та повсякденному житті, усвідомлення необхідності служіння людям у духовно-ціннісному та морально орієнтованому просторі.

Об'єктом вивчення є християнська етика та культура в контексті державного управління і державної служби.

Предметом вивчення є моральні та духовні основи християнської етики й культури.

Дисципліна "Духовно-ціннісні підходи та християнська етика в державному управлінні" має міждисциплінарний характер, вона інтегрує відповідно до свого предмета знання з інших освітніх і наукових галузей, а саме історії України, світової історії, богослів'я, релігієзнавства, української та світової культури та літератури, державного управління.

Після опанування дисципліни "Духовно-ціннісні підходи та християнська етика в державному управлінні" слухач повинен вміти:

1. Орієнтуватись у духовно-ціннісному спадку християнської етики.

2. Аналізувати механізми та ситуативні складові християнських цінностей.

Слухач повинен знати:

1. Сакральний, духовно-ціннісний зміст десяти Заповідей Божих та основних вчень християнства.

2. Християнський погляд на такі чесноти, як: віра, надія, любов.

Слухач повинен отримати навички застосовувати здобуті теоретичні знання та практичні вміння при здійсненні управлінських функцій публічного характеру; застосовувати теоретичні знання у професійній діяльності та повсякденному житті.

Основними організаційними формами вивчення дисципліни "Духовно-ціннісні підходи та християнська етика в державному управлінні" є: лекції, практичні, самостійна робота, виконання індивідуальних завдань та контрольні заходи – презентації, тести, екскурсійні заняття, круглі столи, обговорення, підсумкова конференція-залік.

Для засвоєння знань і формування вмінь, що передбачаються внаслідок вивчення дисципліни "Духовно-ціннісні підходи та християнська етика в державному управлінні", можуть бути використані такі форми індивідуальних завдань: підготовка рефератів, аналітичних доповідей, проектів управлінських рішень (програм, постанов, розпоряджень тощо). Самостійна робота є основним засобом засвоєння слухачами навчального матеріалу в час, вільний від аудиторних занять. Вона передбачає опрацювання монографій та інших наукових праць, підручників, навчальних і методичних посібників, вивчення й ознайомлення з положеннями законодавчих та інших нормативно-правових актів, матеріалів, отриманих засобами інформаційних технологій тощо. Також при вивченні дисципліни для більш змістовного подання матеріалу може бути використаний такий метод, як екскурсійно-наочна лекція в межах навчальної програми та плану [4]. Презентації є певним підсумковим засобом контролю формування вмінь і засвоєння знань щодо розробки програмних і нормативно-правових актів з актуальних питань публічної сфери та державотворення.

Орієнтовний тематичний план дисципліни:

1. Християнська картина світу.

2. Поняття, сутність і зміст християнської етики. Духовність та духовні цінності.

3. Десять Заповідей Божих – моральна основа життя людини й опора у професійній діяльності.

4. Церква і держава. Взаємодія Церкви і держави у Візантійській імперії.

5. Культурологічна практика християнства.

Висновки. Церква в сучасному світі виступає інститутом громадянського суспільства, але роль Церкви завжди сучасна та своєчасна завдяки тим цінностям, які несе Церква здійснюючи свою душерайівну місію. Здійснює проповідь у секуляризованому світі та говорить про вічне, цінне неза-

лежно від інституційних перебудов і політичних течій.

І як зазначив у своєму виступі протоієрей Всеволод Чаплін, голова Синодального відділу із відносин Церкви і суспільства: Церква не має армії, поліції чи пропагандистської машини, щоб кому-небудь що-небудь нав'язувати. Ми не нав'язуємо ідеологію, а говоримо про віру й моральність. І, звичайно, намагаємося говорити максимально широко, щоб кожний почув. Якщо хтось чути не хоче, це його право. Але в усі століття від самого Христа християнська громада говорила привселюдно про пороки й добрі справи, викрикала людські авторитети, нагадувала людям про вищий вертикальний вимір життя. Якщо Церква не буде цього робити й буде мовчати, щоб не збентежити чийсь слух, вона зрадить Христа, зрадить його заповідь "Ідіть в увесь світ проповідуйте".

До основних інститутів, що протистоять моральному розкладанню суспільства, повинна належати Церква. Це означає, що Церква сама, не чекаючи держави, повинна боротися за моральне здоров'я людей. Прикладом потужного морального впливу в суспільстві може слугувати Православна церква, що досить успішно протистоїть секуляризації й розмиванню моральних норм. Але для цього потрібно вміти звертатися не до держави, а до самого суспільства його мовою. Нова культурна ситуація повинна відбитися в нових стратегічних цілях і тактичних засобах, які використовуються Церквою в її соціальному служінні. Зміна цілей, звичайно, не повинна означати відмови від "вічних" завдань Церкви, зречення від ядра її віровчення й місії. Навпаки, саме вищі завдання й вища відповідальність породжують цю необхідність, як тільки традиційні кошти, подання, світогляд перешкоджають їхньому здійсненню. Відмовляючись від ідеалу християнської державності, що зжив себе, Церква в главу свого нового соціального світогляду, котрий народжується, повинна поставити ідеал християнської громадськості. "Не держава, що катастрофічно змінює свій образ, – писав А.В. Карташев, – а віруюче суспільство – це гарантія міцного устрою Церкви, що вже знайшла російська церква й від якої вона не має підстав відмовлятися в дні майбутнього звільнення Росії від комуністичного рабства". Довга практика симфонії призвела до того, що Церква розучилася говорити із суспільством без посередництва держави. Держава з доручення Церкви боролася з ересями, фінансувала й організовувала церковнопарафіяльне утворення, церковну добродійність. Преосвященні ієрархи завжди мали вхід із повчальним словом у монархові палати, але рідше – до народу. Суспільна дискусія, що гаряче обговорювала в XIX ст. соціальну проблематику, майже не стосувалася Церкви. Прірва, котра виникла між Церквою й народом, що потребує соці-

альної підтримки, призвела до того, що Церква не відіграла жодної ролі в доленосних подіях початку століття. Церква за своєю сутністю є суспільним, а не державним інститутом. Принцип симфонії, що православна Церква поклала в основу свого ставлення до держави, є дуже правильним: він декларує повну незалежність одне від одного й тісну взаємодію, "незлитність і неподільність". Від нього не треба відмовлятися, варто відмовитися тільки від традиційної інтерпретації й історичної практики, що виходили від держави й зіпсували цей зміст. Значна кількість державних проблем можуть бути вирішені без допомоги держави, співробітництво з якою може мати компрометуюче значення. Усі пороки й несправедливості держави повинні одержувати найбільш рішучий осуд з боку Церкви. Усвідомлюючи себе частиною суспільства, а не держави, Церква повинна знайти нових партнерів у громадянському суспільстві: у незалежних профспілках, у суспільних асоціаціях і рухах, у громадянах. У Церкві повинні знайти обґрунтування нові принципи спільного життя – діалог, терпимість, ненасильство, солідарність. У православ'ї можна знайти основу для утвердження всіх необхідних сьогодні суспільству гуманітарних цінностей – достоїнства особистості та її прав, волі й любові. Православ'я не може замикатися стінами храмів, а покликано

відігравати в "суспільстві високу духовну роль". Православна церква вічна не тільки в провіденціальному змісті, а й у тому розумінні, що вона погодиться із будь-яким часом, що вона завжди сучасна. Тому ще більшого значення набуває взаємодія світської та духовної освіти для вкорінення духовних цінностей у сучасному українському суспільстві для здійснення перетворень у державному управлінні та державі.

Список використаної літератури

1. Сухомлинский В.А. О воспитании / В.А. Сухомлинский ; вступ. очерк С. Соловейчика. – 4-е изд. – М. : Политиздат, 1982. – 270 с.
2. Белікова Н.Ю. Релігійні конфесії України (кінець 80-х – 90-і роки XX століття) : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Н.Ю. Белікова. – Донецьк, 2001. – С. 10–13.
3. Макар М. Держава і церква в правовому полі України / М. Макар // Релігія і закон: проблеми правового врегулювання державно-церковних відносин : зб. матер. – К. : ВІП, 2002. – С. 61.
4. Саган О. Моделі державно-церковних взаємин в світовій історичній ретроспективі / О. Саган // Релігійна свобода: гуманізм і демократизм законодавчих ініціатив в сфері свободи совісті (міжнародний і український контекст). – К. : [б. в.], 2000. – С. 9–12.

Стаття надійшла до редакції 14.05.2013.

Жарая С.Б., Малюська В.А. Взаимодействие духовного и светского образования в контексте имплементации духовно-ценностных ориентиров в подготовку специалистов сферы государственного управления

В статье рассмотрено вопросы взаимодействия духовного и светского образования в контексте утверждения духовно-моральных принципов и ценностных ориентиров и представлены предложения относительно введения дисциплины духовно-ценностного направления в систему подготовки специалистов сферы государственного управления.

Ключевые слова: духовно-моральные принципы, государственное управление, ценностные ориентиры, духовное пространство.

Zharaya S.B., Malyus'ka V.A. The interaction of the spiritual and secular education in the context of the implementation of the spiritual and values-based training in the areas of public administration

In the article the considered questions of cooperation of spiritual and society education are in the context of assertion spiritually moral principles and valued principles and suggestions are presented in relation to introduction of discipline spiritually valued direction in the system of preparation of specialists of sphere of state administration.

The requirement of native reformation of modern educational space contacts with the idea of returning to main principle of developing pedagogics – to priority spiritually educate values above materially economic. This idea is traditionally contained in religious and kulturolog directions of philosophy of education. This idea was developed by teachers which leaned against traditional for our society scientific bases of pedagogical art.

In this context of all greater value the mechanisms of introduction acquire spiritually moral and ethics principles in practice of preparation of specialists in higher educational establishments. This question acquires the special value for the sphere of preparation of civil servants. Experience of co-operation of society and spiritual education, and also introduction of christian experience in practice of preparation of civil servants is the constituent of new paradigm state administrative relations and state administration.

Important component for forming of spiritual space there is a question of co-operation of society and spiritual education.

A church in the modern world comes forward the institute of civil society, but the role of Church is always modern and timely due to those values, which are carried by Church, carrying out it dushespasitel'nu mission. Carries out a sermon in the secularized world and talks about eternal, valuable regardless of the instituciynikh re-erecting and political flows.

In the number of basic institutes which resist moral decomposition of society, Church must stand. It means that Church, not expecting the state, must fight for the moral health of people. By the example of powerful moral influence the Orthodox church which successfully enough resists secularizing and washing out of moral norms can serve in society.

Orthodoxy not can be snapped to the walls of temples, but called to play a high spiritual role in "society". Orthodox Church is eternal not only in providence maintenance but also in the that understanding, that it will accede to any sometimes, that it is always modern. Therefore a yet greater value is acquired by co-operation of society and spiritual education for the taking root of spiritual values in modern Ukrainian society for realization of transformations to state administration and state.

Key words: *spiritually moral principles, state administration, valued principles, spiritual space.*

УДК 504.75

Д.В. Кармишев

доктор наук з державного управління, доцент
завідувач кафедри соціальної і гуманітарної політики

Ю.В. Дідок

кандидат ветеринарних наук, доцент
Харківський регіональний університет державного управління НАДУ при Президентові України**ДЕЯКІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЯКОСТІ ТА БЕЗПЕКИ
ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ПЕРЕДАЧІ
ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕРЖАВНІЙ ВЕТЕРИНАРНІЙ
І ФІТОСАНІТАРНІЙ СЛУЖБІ**

Досліджено забезпечення контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів в Україні в контексті передачі повноважень Державній ветеринарній та фітосанітарній службі України. Визначено проблеми такої системної організації, сформульовано пропозиції щодо вдосконалення державного контролю в умовах інтеграції до ЄС.

Ключові слова: система органів контролю, якість та безпечність харчових продуктів.

За всю історію існування людини харчування завжди було і залишається найсуттєвішим чинником, який здійснює постійний вплив на її здоров'я. Різке погіршення екологічної ситуації, пов'язане з антропогенною діяльністю людини, вплинуло у тому числі й на якісний склад харчових продуктів, внаслідок чого в організм людини надходить велика частина хімічних і біологічних речовин. Питання екологічної безпеки харчових продуктів, вплив стану довкілля на їх якість і проблеми наслідків їх забруднення на сьогодні є актуальними практично в усіх країнах світу та в Україні зокрема.

Жорсткі умови конкурентної боротьби за нові ринки збуту, а також збереження вже "завойованих" спонукають виробників у будь-який спосіб мінімізувати витрати та максимізувати прибутки. Це відбувається як шляхом поліпшення якості продукту (в кращому випадку), так і шляхом обдурювання споживачів та виготовлення і продажу недоброякісних і часто фальсифікованих товарів. Важливою необхідністю для життєдіяльності людського організму є забезпечення його високоякісними продуктами харчування, і це зумовлює актуальність дослідження із цієї проблеми.

Питання визначення якості харчової продукції та експертизи продовольчих товарів детально досліджувались багатьма науковцями, зокрема, О. Древалю [5], А. Дубініною [2], В. Малигіною [1], О. Павленко [5], П. Пономарьовою [4], Л. Титаренко [3] та ін. Проте досі залишається невирішеним коло питань, які стосуються системи органів державного регулювання у сфері забезпечення якості та безпеки харчових продуктів.

Мета статті – проаналізувати контроль у сфері забезпечення якості та безпеки харчових продуктів, визначити коло проблемних питань і сформулювати напрями вирішення окреслених проблем у контексті передачі функцій контролю Державній ветеринарній і фітосанітарній службі.

Гармонійний розвиток людини, її здоров'я багато в чому пов'язані з характером харчування й навколишнім середовищем. Використання антибіотиків при вирощуванні худоби й птиці, синтетичних антиоксидантів для продовження терміну зберігання, надмірне захоплення нетрадиційними добавками шкодить не тільки здоров'ю, а і життю кожного українця.

Із філософської точки зору "якість — це внутрішня визначеність предмета, яка становить специфіку, що відрізняє його від усіх інших". У практичному аспекті якість розглядають як "ступінь вартості, цінності, придатності чого-небудь для його використання за призначенням, добротної" [6, с. 42].

Статтею 3 Конституції України визначено, що "...людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю...". Стрімкий розвиток українського продовольчого ринку ставить перед суспільством нове завдання – захист людини від негативних впливів і досягнення комфортних умов життєдіяльності. Це повинно стати пріоритетом діяльності органів державної влади різних рівнів.

Протягом усього періоду незалежності України система органів державного контролю харчових продуктів могла бути охарактеризована як така, що: не мала чітко встановленої організаційної структури на національному рівні, внаслідок чого відбу-

валосся дублювання функцій контрольними органами, створювалися додаткові перешкоди для підприємств, неефективно використовувалися бюджетні кошти і не узгоджувалися дії між цими органами; не мала системи планування на національному рівні й не піддавалася коректному оцінюванню з погляду результативності та ефективності заходів, що вживалися; лягала значним фінансовим та організаційним тягарем на підприємства, які були вимушені платити за здійснення неодноразового державного контролю.

Будь-які спроби щодо оптимізації системи органів контролю, чіткого розмежування їх функцій були безрезультатними. На нашу думку, основною причиною такого становища було перекладення обов'язків щодо оптимізації безпосередньо на контрольні органи, які не бажали позбутися власних повноважень, а це, в свою чергу, призвело лише до посилення дублювання контрольних функцій.

Перш ніж перейти до аналізу інституційного забезпечення контролю якості та безпеки харчових продуктів вважаємо за необхідне проаналізувати світову практику організації діяльності у цій сфері.

Дослідження досвіду інших держав свідчить, що практикуються різні варіанти організаційної структури системи контролю безпечності харчових продуктів, здоров'я тварин і рослин: система за участю декількох відомств; інтегрована система; система на основі одного відомства.

Кожна із зазначених моделей має свої переваги та недоліки. Різні країни використовують різний підхід до організації системи контролю безпеки та якості харчових продуктів. Так, до розпаду СРСР діяла чітка система контролю безпеки та якості харчових продуктів: сировину до полиці в магазині контролювала ветеринарна служба, а у пункті продажу – санітарно-епідеміологічна. За період незалежності в цій сфері працювало кілька органів різного підпорядкування – Державна ветеринарна та фітосанітарна служба (підпорядковується Міністерству аграрної політики та продовольства України), Державна санітарно-епідеміологічна служба (Міністерство охорони здоров'я України), Держспоживстандарт (Міністерство економічного розвитку та торгівлі) та Національна комісія з Кодексу Аліментаріусу (затверджує всі мінімально допустимі рівні забруднення). До сьогодні всі ці структури на різних етапах відповідали за якість і безпеку харчових продуктів, але конкретного органу, який контролював би процес згідно з європейськими нормами, відповідав би за продукти, у нас не було.

У 2009 р. Україною було отримано Єдиний звіт ЄС про виконання зобов'язань щодо членства в СОТ і європейської політики добросусідства в аграрному секторі. У ньому наведено докладний аналіз того, як у

нашій країні забезпечується контроль якості та безпеки харчових продуктів. На підставі такого аналізу зроблено висновок, що у нас ці функції виконуються неякісно та не в повному обсязі, а отже, як громадянам України, так і країнам ЄС не може гарантуватись необхідна якість та безпека харчових продуктів. Крім того, у звіті експерти ЄС відзначили значну розпорошеність усіх служб і порекомендували привести систему у відповідність до європейських вимог, а також підказали можливі шляхи її реформування.

Один зі шляхів передбачав розподіл обов'язків за кодами класифікації, коли кожна служба відповідає за свою ділянку. При цьому, як зазначають експерти, "частково вирішується питання дублювання повноважень із контролю", а серед ризиків і вад відзначають, що названий підхід, швидше за все, може бути позитивно сприйнятий контрольними органами (тобто всі залишаться задоволені), однак простим розподілом повноважень щодо контролю продукції проблему не можна вирішити по суті.

Другий шлях передбачає створення одного з органів центральної виконавчої влади – координуючого органу, або окремого органу. З урахуванням зазначених рекомендацій Указом Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 09.12.2010 р. № 1085/2010 шляхом реорганізації Державного комітету ветеринарної медицини України було створено Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України, з покладенням на неї функцій з реалізації державної політики у сфері охорони прав на сорти рослин [7]. Сьогодні цей орган контролює весь ланцюжок виробництва харчових продуктів для населення. Держветфітослужба має змогу контролювати внесення органічних і мінеральних добрив у ґрунт, корми тварин, проводити моніторинг залишків пестицидів та ветеринарних препаратів у продукції тваринного походження, контролювати переробку рослинницької та тваринницької сировини на всій території держави. Також їй передаються функції від Державної санітарно-епідеміологічної служби з контролю за готовою харчовою продукцією та від Держспоживстандарту – за якістю харчової продукції в частині декларування і маркування. Така модель державного контролю у сфері безпеки та якості харчових продуктів створена із використанням досвіду Данії. Відзначимо, що такі країни, як Великобританія, Швеція, Нідерланди, Ірландія, Канада, Нова Зеландія довірили цю сферу саме ветеринарній службі.

Звичайно, однією з головних проблем функціонування Держветфітослужби у сфері контролю безпеки та якості харчових продуктів виступає кадрове забезпечення. Адже при реформуванні Державного комітету ветеринарної медицини було скороче-

но чисельність штатних працівників майже на 30%, при тому сфера функціональної компетенції органу не лише не скоротилась, а і значно розширилась.

Керівництво Держветфітослужби стверджує, що у службі працюватимуть усі спеціалісти, які потрібні для контролю якості та безпеки продуктів, — фізики, хіміки, радіофізики, біологи, ветеринари, агрономи, зоотехніки, медики. Зокрема, та частина медиків, які працювали у Державній санітарно-епідеміологічній службі та займалась безпосереднім контролем якості й безпеки харчових продуктів, мають перейти на роботу в новоутворений орган і виконувати ті самі функції [8].

Питання реформування системи контролю якості та безпеки харчових продуктів досить активно обговорюється як вітчизняними, так і зарубіжними фахівцями. Зокрема, І. Трахтенберг, академік НАМН України, член-кореспондент НАН України, стверджує, що така реорганізація контрольних органів – нонсенс, оскільки сфера контролю громадського здоров'я крізь призму забезпечення якісного харчування має залишатись у сфері компетенції санітарно-епідеміологічної служби і бути у віданні Міністерства охорони здоров'я України.

Т. Бахтєєва, голова комітету Верховної Ради України із питань охорони здоров'я, стверджує, що порівнювати Україну з Данією, де на 5 млн населення вирощується 15 млн тварин, а в раціоні споживання продукція тваринництва становить близько 90%, не можна. А отже, використання досвіду цієї країни при проведенні інституційних реформ – недоцільно. Крім того, на думку Т. Бахтєєвої, впровадження практики контролю за якістю продуктів Держветфітослужбою є досить проблематичним з ряду причин. Зокрема, відзначається відсутність фахівців необхідної кваліфікації, розвинутої структури органів контролю, стандартів, не адаптована законодавча база. Крім того, зазначається, що є приклади країн, які не використовують модель контролю на основі одного відомства, а розподілили цю функцію між кількома органами. Зокрема, це Польща, Словенія, Хорватія.

На противагу зазначених точці зору дослідження експертів свідчать, що такий підхід стає перехідним етапом від некоординованої системи з багатьма агентствами до створення єдиного органу контролю. При формулюванні таких висновків вони керуються тим, що наявність одного контрольного органу дає змогу використовувати державні ресурси найефективніше і при цьому забезпечувати необхідний рівень захисту здоров'я та життя людини.

На нашу думку, проведення інституційних реформ у сфері контролю безпеки та якості харчових продуктів є нагальним питанням, оскільки лише забезпечення належної діяльності у цій сфері на основі одного контрольного органу створить підґрунтя

для захисту вітчизняного ринку від застиглої неякісної, а почасти й небезпечної для здоров'я людини продукції. Проте не слід перекладати всю відповідальність лише на державні органи контролю. Так, у нашій країні, має підвищуватись відповідальність виробників та імпортерів за постачання на ринок недоброякісної продукції або з порушенням правил її маркування.

Створення ефективної системи контролю повинно базуватись на сертифікації виробника в першу чергу, а вже потім на контролі якості продукції, яку він виробляє. Така практика розвинутих країн. Сертифікації піддаються ґрунти, де вирощується сировина, власне сировина, обладнання, технологічне обладнання, кадри, транспортування, торгівельна мережа та багато інших аспектів діяльності підприємства. Отже, діє ефективний контроль на всьому ланцюжку від виробництва до реалізації. Відзначимо, що в деяких країнах ЄС, наприклад Великобританії, підприємство не має права брати участь у державному замовленні, якщо воно не сертифіковане, а до сертифікації у більшості країн Європейського Союзу долучаються вітчизняні організації.

Висновки. Для впровадження систем якості, що відповідають міжнародному стандарту, значно підвищують якість вітчизняної продукції, уряд має створювати та розвивати відповідну інституційну систему, а також мережу навчальних закладів усіх рівнів, консалтингових і сертифікаційних центрів. Реалізація національної політики у цій надзвичайно важливій галузі якості має проводитися з урахуванням стану розвитку вітчизняного ринку. Висока якість вітчизняної продукції сприятиме формуванню міжнародного іміджу України, встановленню рівноправних і взаємовигідних відносин з іншими країнами.

Як ніколи на порядок денний має стати організація навчання з проблем якості продуктів харчування на всіх рівнях державного управління, керівників і спеціалістів підприємств різних форм власності. Основними напрямками вдосконалення функціонування новоствореної системи контролю безпеки та якості харчових продуктів має бути:

1. Формування розгалуженої системи органів контролю (лабораторій, контрольних пунктів), підпорядкованих Держветфітослужбі, які мають організовувати аналіз продукції впродовж усього харчового ланцюга, від виробника до споживача (тобто кормів, худоби, продовольчої сировини та харчових продуктів) та їх належне кадрове забезпечення.

2. Застосування уповноваженим органом та іншими контрольними суб'єктами елементів сучасних систем менеджменту якості та проведення сертифікації виробників харчових продуктів, особливо тих, які виготовляють продукцію за державним замовленням.

3. Запровадження механізмів нагляду за функціонуванням системи державного контролю з боку суспільства через регулярну звітність перед громадськістю про планування діяльності та її результати.

4. Визначення вичерпного переліку адміністративних послуг та видів державного контролю, витрати на які відшкодовуються за рахунок операторів ринку.

Список використаної літератури

1. Основи експертизи продовольчих товарів : навч. посіб. для студентів вузів / [Валентина Малигіна та ін.]. – К. : Кондор, 2009. – 295 с.
2. Методи визначення фальсифікації товарів : підручник / [А.А. Дубініна та ін.]. – К. : Професіонал : Центр учбової літератури, 2010. – 270 с.
3. Титаренко Л.Д. Ідентифікація та фальсифікація продовольчих товарів / Л.Д. Титаренко. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 189 с.
4. Пономарьова П.Х. Генетично модифікована продовольча сировина і харчові продукти, вироблені з її використанням / П.Х. Пономарьов. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 124 с.
5. Древаль О.Ю. Проблеми регулювання безпеки харчових продуктів в контексті екологічної національної політики України / О.Ю. Древаль, О.О. Павленко // Механізм регулювання економіки. – 2009. – № 2. – С. 19–23.
6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник Президента України. Спеціальний випуск. – 2010. – № 32. – С. 3. – Ст. 1026.
7. Базбі Дж. Безпека харчових продуктів: вимоги, ризик та вирішення проблеми / Дж. Базбі // Пропозиція. – 2004. – № 2. – С. 52–54.
8. Бісюк І. Говорити, що ветеринари некомпетентні неправильно / І. Бісюк, Т. Бутусова, Л. Суржик // Дзеркало тижня. Україна. – № 2. – 20 січня 2012 р.

Стаття надійшла до редакції 08.04.2013.

Карамішев Д.В., Дидок Ю.В. Некоторые аспекты государственного регулирования качества и безопасности пищевых продуктов в Украине в контексте передачи полномочий Государственной ветеринарной и фитосанитарной службе

Исследовано інституціональне забезпечення контролю за безпекою та якістю пищевих продуктів в Україні в контексті передачі повноважень Державної ветеринарної та фітосанітарної служби. Визначено проблеми такої системної організації, сформульовано пропозиції по удосконаленню державного контролю в умовах інтеграції в ЄС.

Ключевые слова: система органів контролю, якість та безпека пищевих продуктів.

Karamyshev D., Dydok Yu. Some aspects of government control of quality and safety of food in the context of Ukraine powers of the state veterinary and phytosanitary service

In the entire history of the human diet has always been most significant factor that has a permanent impact on her health. The dramatic environmental degradation associated with anthropogenic human activities, including the impact on the quality of the food so that the body receives most of the chemical and biological substances. Environmental Issues of food safety, environmental impact on the quality and impact of their pollution problems at present are relevant in almost all countries and in Ukraine in particular.

Strict competition for new markets and maintaining already "conquered" encouraged manufacturers in any way to minimize costs and maximize profits. This is done both by improving the quality of the product (at best), and by cheating consumers and making and selling substandard and often counterfeit goods. An important need for the life of the human body is to ensure its quality food, and it makes the relevance of research on this issue.

The purpose of this paper is the analysis of control in a series of quality assurance and food safety, identifying the issues and trends shaping solve these problems in the context of the transfer of control of the State Veterinary and Phytosanitary Service.

To implement quality systems that meet international standards, significantly improve the quality of domestic products, the government should create and develop an appropriate institutional framework and a network of educational institutions at all levels, consulting and certification centers. Implementation of national policy in this extremely important area as is done on the state of development of the domestic market. High quality domestic products will strengthen the international image of Ukraine, the establishment of equal and mutually beneficial relations with other countries.

More than ever on the agenda should be to provide training on issues of food quality at all levels of government, heads and experts from various forms of ownership.

Key words: the system of control, quality and food safety.

УДК 351.78; 621.039.59

І.П. Кринична

доктор наук з державного управління
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ПОВОДЖЕННЯ З РАДІОАКТИВНИМИ ВІДХОДАМИ У ДНІПРОПЕТРОВСЬКОМУ РЕГІОНІ

Проаналізовано державне управління процесами поводження з радіоактивними відходами у Дніпропетровському регіоні. Доведено, що органи державної влади не погоджують з органами місцевого самоврядування питання розміщення на своїй території об'єктів, призначених для захоронення радіоактивних відходів, виходячи з інтересів громадян, які проживають на цій території.

Ключові слова: відпрацьоване ядерне паливо, ядерна безпека, радіоактивні відходи, джерела іонізуючого випромінювання, уранові руди, державне управління.

Одним із чинників небезпеки є наявність на окремих підприємствах відпрацьованих високоактивних джерел іонізуючого випромінювання. Ефективним інструментом контролю за рівнем безпеки, його відповідністю національним і міжнародним вимогам з ядерної та радіаційної безпеки є суворий облік усіх порушень у процесі експлуатації АЕС, ретельне розслідування їх причин та впровадження заходів щодо усунення виявлених недоліків і запобігання повторенню подібних подій у подальшому.

Екологічно значущі плани й ініціативи лише в найзагальніших рисах враховуються органами виконавчої влади регіонального та місцевого рівня. Однак і самі ці плани лише віддалено нагадують Йоганнесбурзькі рекомендації та не враховують, як правило, міжнародний досвід. У черговий раз держава демонструє стійку неспроможність триматися пріоритетів довгострокових програм гуманістичної спрямованості.

Проблеми визначення способів поводження з відпрацьованим ядерним паливом, вплив іонізуючого випромінювання на здоров'я населення, шляхи законодавчого регулювання питань удосконалення та модернізації державної політики у сфері радіаційної безпеки є об'єктами дослідження таких науковців і дослідників, як: С. Барбашев, В. Величкін, А. Дорошевич, М. Земляний, М. Костенецький, Б. Кочкін, І. Кринична, Ю. Куценко, Н. Лаверов, Л. Муркович, Б. Омеляненко, С. Серьогін, А. Шведов, А. Шевцов та ін. Але аналіз публікацій сучасних дослідників довів, що державна політика щодо питання поводження з відпрацьованим ядерним паливом висвітлена фрагментарно.

В Україні відсутня загальнодержавна система поводження з радіоактивними відходами (далі – РАВ), яка повинна стати збалансованою з урахуванням інтересів і взає-

мних обов'язків виробників РАВ і організацій, що відповідають за їх зберігання та поховання. Така ситуація створює загрозу для національної безпеки і стійкого розвитку економіки, а також являє собою перешкоду для інтеграції в європейські структури. Ряд чинників: економічних, правових, соціально-політичних і природних, які сьогодні впливають на вибір місця (майданчики) для захоронення або зберігання радіоактивних відходів. Особлива роль відводиться геологічному середовищу – останньому і найважливішому бар'єру захисту біосфери від радіаційно небезпечних об'єктів [1; 3].

Тому державно-управлінські рішення мають бути оптимальними, тобто такими, що відповідають усім поставленим цілям і, перш за все, гарантують безпеку населенню та доступність для розуміння широкій громадськості. Також управлінські рішення мають передбачити ступінь ризику при виборі території для захоронення РАВ та безпеку виникнення різних надзвичайних ситуацій. Відомості про тип, кількість, найближчу і довгострокову динаміку надходження відходів ядерного палива (далі – ВЯП) нададуть можливість виконати районування території області, щоб оцінити придатність ділянок для розміщення сховища, пристрої (використання) комунікацій, розвитку інфраструктури.

Мета статті – визначити пріоритетні напрями вдосконалення державного управління процесами поводження з радіоактивними відходами у Дніпропетровському регіоні для усунення виявлених недоліків щодо запобігання порушень у процесі використання та експлуатації джерел іонізуючого випромінювання.

Сьогодні й досі не існує достатніх критеріїв та методологічного підґрунтя для класифікації пріоритетності екологічних проблем, а також відчутна нестача доречних інструкцій і загальних методологічних настанов, так само, як і спеціальних наста-

нов, обґрунтування й тлумачення основних принципів. Для з'ясування методологічного підґрунтя класифікації пріоритетності екологічних проблем розглянемо стан об'єктів з видобування та переробки уранових руд Дніпропетровського регіону.

Так, наприклад, державне підприємство "СхідГЗК" – єдине в Україні, що здійснює всі роботи з видобування та переробки уранових руд. Переробка уранових руд й отримання уранового концентрату (U_3O_8) здійснюється на Гідрометалургійному заводі (ГМЗ) (м. Жовті Води). Видобування уранової руди здійснюється підземним способом на Смоленському й Інгульському рудниках (Кіровоградська область). Зараз на Інгульській шахті виконуються роботи з підготовки установки промислового видобутку руди способом блокового вилугування.

Складування відходів переробки уранових руд здійснювалось на хвостосховищі балка "Щербаківська", яке розташоване на 1,5 км на південь від м. Жовті Води. Хвостосховище з'єднане з ГМЗ пульпопроводом довжиною 11 км та водовідводом "оборотної води". Станом на 01.10.2008 р. хвостосховище заповнено на 84%. Хвостосховище "Кар'єр бурих залізняків" експлуатувалось у 60–80-х рр. минулого століття, а в 1996 р. виведено з експлуатації. У 2008 р. Мінпаливенерго погодило рішення комбінату щодо його консервації [6].

До 1989 р. на ДП "СхідГЗК" видобування урану здійснювалось способом підземного вилугування на ділянках "Девладово", "Братське" та "Сафонове". Відпрацьовані ділянки були ліквідовані, а землі, відчужені на період експлуатації, рекультивовані та передані в землекористування. У межах майданчиків полігонів підземного вилугування до цього часу ведуться режимні спостереження за станом ореолів забруднення. Слід зауважити, що на цих територіях ведуться сільськогосподарські роботи, землі розпайовані та належать різним господарям. Це створює певні труднощі для проведення досліджень й утримання мережі спостережень у належному стані. Держатомрегулювання постійно супроводжує роботи з радіаційної безпеки на уранових об'єктах ДП "Схід ГЗК" шляхом проведення інспекцій [5].

До 1991 р. переробкою уранових руд з метою виробництва уранового концентрату займалось виробниче об'єднання "Придніпровський хімічний завод" (далі – ВО "ПХЗ") (м. Дніпродзержинськ Дніпропетровської області), а на Дніпровському заводі мінеральних добрив технологічні розчини відходів уранового виробництва використовувалися як сировина для виробництва мінеральних добрив [2].

Після припинення діяльності ВО "ПХЗ" була проведена його реструктуризація. Внаслідок цього були утворені підприємства різного профілю, а саме ДП "Смоли",

ДНВП "Цирконій", ДП "ПГМЗ", ДП "ПХЗ", ДП "Поліхім" тощо. Розподіл власності підприємств на території колишнього ВО "ПХЗ" відбувся і продовжує здійснюватись без урахування характеру забруднення і негативного впливу накопичених на цій території відходів колишнього уранового виробництва на навколишнє природне середовище і здоров'я людей, що тут працюють.

Радіаційно забруднені інженерні споруди та хвостосховища були залишені без належного нагляду. На територію хвостосховищ, що розташовані на промайданчику колишнього ВО "ПХЗ", можливий вільний доступ працівників. На хвостосховищі "Сушачівське" зруйновано охоронні системи, знищено систему пульпопроводів, електрогосподарства, насосних та інших систем, що забезпечують належний технічний стан хвостосховища, мережі спостережень за його станом. Хвостосховище перебуває в такому стані, який може призвести до аварійної ситуації з важкими екологічними та соціальними наслідками. Також на території ВО "ПХЗ" та за його межами (наприклад, по вул. Лазо) виявлено невідомі до теперішнього часу сховища радіоактивних відходів та радіаційно забруднені ділянки [2].

Результати діяльності екологічно небезпечних підприємств з видобутку та переробки уранової сировини у Дніпропетровській та Кіровоградській областях призвели до виникнення великих обсягів радіаційно забруднених територій. Виведення із землекористування значної площі корисних земель регіону, високий рівень забруднення атмосферного повітря, підземних і поверхневих вод, нагромадження значної кількості відходів переробки уранових руд спричинили погіршення екологічного стану регіону.

Як видно із вищевикладеного, однією з найбільш критичних проблем як на національному, так і на регіональному рівнях є неспроможність органами управління оцінити екологічні й економічні проблеми з використанням інструментів економічного аналізу. Для оцінювання загрози об'єктів, які використовують джерела іонізуючого випромінювання, розглянемо нинішній стан.

Так, державне регулювання (нормування, нагляд, дозвільна діяльність) з метою забезпечення ядерної та радіаційної безпеки та забезпечення на території України міжнародних режимів безпеки здійснюють вісім державних регіональних інспекцій з ядерної та радіаційної безпеки, які охоплюють 27 адміністративно-територіальних одиниць України та розміщені в містах Київ, Рівне, Івано-Франківськ, Одеса, Донецьк, Дніпропетровськ, Сімферополь та Харків.

У країні створено та забезпечено функціонування державної системи обліку й контролю за переміщенням ДІВ – Державний реєстр ДІВ (з березня 2007 р. здійснюється промислова експлуатація Реєстру). Для забезпечення державного обліку та конт-

ролю ДІВ проводиться реєстрація ДІВ у Державному реєстрі ДІВ згідно з Порядком державної реєстрації джерел іонізуючого випромінювання, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2000 р. № 1718 [2; 4–6].

У червні 2008 р. в Україні проведено місію МАГАТЕ “Комплексний огляд регулюючої діяльності” з комплексного незалежного оцінювання регулюючої діяльності в Україні за напрямом “ядерна та радіаційна безпека”. За результатами проведення місії було визначено, що система регулюючої діяльності за напрямом “радіаційна безпека” в цілому відповідає міжнародним вимогам, однак потребує певного вдосконалення в частині державного регулювання безпеки використання ДІВ у медицині.

Стан об’єктів поводження з радіоактивними відходами, що утворюються при використанні джерел іонізуючого випромінювання, та діяльність щодо збирання, транспортування та зберігання радіоактивних відходів, які утворюються при використанні джерел іонізуючого випромінювання в народному господарстві, виконує Державна корпорація «УкрДО “Радон”» (далі – ДК «УкрДО “Радон”»), до складу якої входять шість державних міжобласних спеціалізованих комбінатів (далі – ДМСК): Дніпропетровський, Донецький, Київський, Львівський, Одеський та Харківський [2; 4–6].

За кожним спецкомбінатом закріплена зона обслуговування в декількох областях України. До спецкомбінатів передаються тверді РАВ (далі – ТРВ), забруднені радіоактивними речовинами, біологічні відходи, а також відпрацьовані ДІВ, які збираються і зберігаються протягом визначеного чинним законодавством терміну в місцях утворення, до передачі на ДМСК.

Основна маса радіоактивних відходів, накопичених в області, утворилась в результаті проведення дезактивації території та споруд. Радіаційний стан сховищ відходів дезактивації задовільний, параметри радіаційного контролю не перевищені, узгоджені обласною дезактиваційною станцією. Рівні радіоактивного забруднення поверхні об’єктів, які перебувають на обліку та контролі ДК «УкрДО “Радон”».

Отже, враховуючи вищевикладене необхідно здійснювати надійний контроль за станом радіаційної безпеки сховищ радіоактивно забруднених відходів дезактивації та під час використання джерел іонізуючого випромінювання, який сьогодні залишається низьким. Це, на нашу думку, спричинено неспроможністю спланувати реальну економічну та фінансову підтримку місцевим екологічним діям і заходам в умовах переходу до ринкової економіки та невідповідного та невпорядкованого застосування фінансових і економічних механізмів та інструментів для розвитку та впровадження соціально-економічних реформ. Вони і досі

запроваджуються з недостатньою узгодженістю, надто повільно і неповно, а також рідко орієнтовані на розгляд актуальних медико-соціальних проблем на регіональному рівні.

В Україні протягом 1997–2012 рр. рівні ризиків виникнення надзвичайних ситуацій природного й техногенного характеру та ризиків збитків від них залишаються досить високими для більшості регіонів України.

Вирішення зазначених проблемних питань має бути пріоритетним завданням діяльності органів регіонального управління в галузі техногенно-природної безпеки в найближчій перспективі.

Висновки. Таким чином, результати діяльності екологічно небезпечних підприємств з видобутку та переробки уранової сировини у Дніпропетровській області показали наявність виникнення великих обсягів радіаційно забруднених територій, виведення із землекористування значної площі корисних земель регіону та високий рівень забруднення атмосферного повітря, підземних і поверхневих вод, нагромадження значної кількості відходів переробки уранових руд і спричинили погіршення екологічного стану регіону. Однією з найбільших проблем держави є недооцінка органами управління екологічних та економічних проблем.

У свою чергу, головна роль державної політики щодо поводження з відпрацьованим ядерним паливом полягає в тому, що органи державної влади не погоджують з органами місцевого самоврядування питання розміщення на своїй території об’єктів, призначених для захоронення радіоактивних відходів, виходячи з інтересів громадян, які проживають на цій території. У такому випадку не тільки генеральний підрядник та держава в особі уповноважених органів державної влади повинні нести абсолютно повну, у тому числі й юридичну, відповідальність за будівництво, експлуатацію сховищ, а й всі громадяни України, що потребує значного вдосконалення та конкретизації з боку держави.

Список використаної літератури

1. Данилишин Б.М. Наукові основи прогнозування природно-техногенної (екологічної) безпеки / Б.М. Данилишин, В.В. Ковтун, А.В. Степаненко. – К. : Лекс Дім, 2004. – 552 с.
2. Інформаційна довідка про основні роботи підприємств ПЕК за 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.energo.net.ua.
3. Князев В. Взаємозв’язок інституцій державної влади, місцевого самоврядування, громадянського суспільства / В. Князев // Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та документів / [наук. ред. М. Пухтинський]. – К. : Атіка, 2005. – С. 177–182.

4. Кринична І.П. Державне управління розвитком екологічної безпеки населення України (на прикладі аварії Чорнобильської АЕС) / І.П. Кринична // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2008. – № 3. – С. 112–117.
5. Кринична І.П. Управління розвитком паливно-енергетичної сфери: стан, проблеми, завдання / І.П. Кринична // Вісник НАДУ. – 2008. – № 2. – С. 275–282.
6. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mns.gov.ua/annual_report/2005/5_8.pdf.

Стаття надійшла до редакції 12.04.2013.

Криничная И.П. Приоритетные направления совершенствования государственного управления процессами обращения с радиоактивными отходами в Днепропетровском регионе

Анализируется государственное управление процессами обращения с радиоактивными отходами в Днепропетровском регионе. Доказано, что органы государственной власти не согласовывают с органами местного самоуправления вопросы размещения на своей территории объектов, предназначенных для захоронения радиоактивных отходов, исходя из интересов граждан, которые проживают на этой территории.

Ключевые слова: отработанное ядерное топливо, ядерная безопасность, радиоактивные отходы, источники ионизирующего излучения, урановые руды, государственное управление.

Krinichnaya I. Priority directions for improvement of public management of radioactive waste handling in Dnipropetrovsk region

Problem setting (English text). One of the risk factors is the presence at individual companies of depleted high-level sources of ionizing radiation. Effective tool for monitoring its safety, its compliance with national and internationally recognized requirements for nuclear and radiation safety is strict account of all violations in the operation of nuclear power plants, a thorough investigation of their causes and implementation of the measures to address identified deficiencies and prevent recurrence of similar events in the future.

Recent research and publications analysis (English text). Determination issues of the handling methods of spent nuclear fuel, the ionizing radiation impact on human health are study subjects of such scientists as S. Barbashev, V. Velychkin, A. Doroshevych, M. Zemlianyi, I. Krinichnaya, Yu. Kutsenko, M. Kostenetskiy, B. Kochkin, N. Laverov, L. Murkovych, B. Omelianenko, S. Serogin, A. Shvedov, A. Shevtsov, etc.

Paper objective (English text). Definition of the priority directions for improvement of public management of radioactive waste handling in Dnipropetrovsk region to address identified deficiencies, regarding violation prevention in the process of use and operation of ionizing radiation sources.

Paper main body (English text). Results of the activity of environmentally hazardous enterprises of mining and processing of uranium ore in Dnipropetrovsk region led to large amounts of radiation contaminated and polluted areas. Land tenure termination of the large areas of profitable land of the region, high levels of air pollution, groundwater and surface-water, accumulating a large amount of waste from uranium ore processing led to deterioration of the ecological situation in the region.

Conclusions of the research (English text). Currently, state authorities do not agree with local governments upon the issues regarding location of the facilities for radioactive waste disposal on their territory, in the interests of citizens, living in this area.

Key words: exhaust nuclear fuel, nuclear safety, radio-active wastes, sources of ionizing radiation, uranium ores, state upralinnya.

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Статтю присвячено теоретико-правовому дослідженню специфічних особливостей та окремих аспектів державного управління діяльності у сфері охорони здоров'я в Україні. Обумовлено своєрідне завдання державного управління економіки як соціального аспекту, спрямованого на забезпечення права на охорону здоров'я в нашій країні, пов'язаного з основними напрямами регулюючого механізму впливу держави. Крім того, запропоновано авторське бачення пріоритетних напрямів державної політики щодо адміністративно-правового забезпечення охорони здоров'я й охарактеризовано проблеми, які виникають у процесі її реалізації. Розглянуто відповідну нормативну основу державного управління діяльності у сфері охорони здоров'я в Україні. Зосереджено увагу на вітчизняному законодавстві, певним чином досліджено і зарубіжний досвід (основні акти), на основі чого зроблено відповідні висновки.

Ключові слова: державне управління, охорона здоров'я, збереження генофонду, адміністративно-правове забезпечення, реформування сфери.

Розвиток відносин у сфері охорони здоров'я протягом останніх років вважати стабільним неможливо. Це є наслідком неправильного розуміння та наявності стереотипів щодо впровадження ринкових відносин, відсутності дієвих форм державного управління сфери. Дослідники цієї галузі зазначають, що існуючі моделі охорони здоров'я більшості країн світу засновані на ринковому принципі: потреба – задоволення потреби – прибуток – стимулювання потреби – потреба. Іншими словами, сучасна медицина, фармацевтична промисловість та подібні асоційовані галузі економіки як суб'єкти господарювання безпосередньо зацікавлені у збільшенні потреби в медичній допомозі [1, с. 43].

Перелік економічних функцій держави свідчить, що її економічна роль припускає діяльність з регулювання економіки в цілому, усіх її секторів як єдиної системи. Беззаперечним є факт державного управління економіки в будь-якій державі. Сприятлива ситуація з тривалістю життя в економічно розвинутих країнах лише незначною частиною пов'язана з успіхами в медицині як такій. В основному це пояснюється жорсткими й ефективними заходами органів державної влади [3].

Разом із тим, у контексті розгляду права на охорону здоров'я слід згадати і надзвичайно важливу проблему збереження генофонду Українського народу, розв'язання якої відповідно до ст. 16 Конституції України є обов'язком держави [2].

Зазначені аспекти створюють потребу більш глибокого дослідження державного управління діяльності у сфері охорони здоров'я, зумовлюють наукові пошуки визна-

чення пріоритетних напрямів державної політики саме у цій надзвичайно важливій для суспільства сфері.

Особливості державного регулювання економіки досліджували такі науковці, як С. Алексєєв, О. Вінник, Д. Задихайло, Г. Кельзен, В. Пашков, В. Рудий, Н. Саніахметова, В. Щербина та інші, але в працях українських правознавців не знайшла достатньо повного висвітлення проблема особливості державного управління діяльності охорони здоров'я.

Мета статті – проаналізувати права на охорону здоров'я в аспекті державного управління як об'єкта адміністративно-правової охорони із подальшим вивченням його складових.

Проблема впливу держави на зміст і форми економічних ринкових відносин та їх адекватне правове забезпечення була та залишається центральною не лише для господарської правової науки, а й тією чи іншою мірою для всієї юридичної науки як такої. Зокрема, Д. Задихайло вважає, що державна економічна політика реалізується через застосування державою окремих відносно встановлених комплексів і засобів приватноправового та публічно-правового регулювання [4, с. 149–160].

На думку Г. Кельзена, типовим прикладом публічно-правових відносин є адміністративний указ, запроваджена через адміністративний орган індивідуальна норма, за допомогою якої того, кому адресовано цю норму, юридично зобов'язують поводитися відповідно до указу. Однак слід пам'ятати, що правові функції, тобто створення та застосування норм державного правового порядку, здійснюються не лише центральними органами, а й у децентралізованих процесах (наприклад, вироблення загаль-

них правових норм шляхом узвичаєння, а також індивідуальних і загальних правових норм за допомогою правочину). При цьому створені шляхом узвичаєння чи правочину правові норми не позначаються як вироблене державою право. Діяльність, яку називають управлінням державою, зводиться в основному до законодавства та судової практики, тобто до правової функції (у вузькому розумінні – до створення та застосування правових норм) [5].

Державне управління діяльності у сфері охорони здоров'я має свої особливості. Відповідно до ст. 12 Основ законодавства України про охорону здоров'я станом на 15.06.2008 р., охорона здоров'я – один із пріоритетних напрямів державної діяльності. Держава формує політику охорони здоров'я в Україні та забезпечує її реалізацію. Законодавство України про охорону здоров'я базується на Конституції України та складається з Основ законодавства України про охорону здоров'я й інших прийнятих відповідно до них актів законодавства, що регулюють суспільні відносини у сфері охорони здоров'я. Із конституційного визначення України як соціальної держави, політика якої спрямована на створення умов щодо забезпечення гідного рівня життя людини, і положень ст. 49 Конституції України, згідно з якими обов'язком держави є забезпечення права громадян на охорону здоров'я, а також державних програм соціального розвитку впливає, що на державу покладаються зобов'язання перед суспільством щодо використання всіх засобів державного управління сфери.

У загальній теорії права і в галузевих дослідженнях одностайно визнається, що суб'єктом адміністративно-правового управління може бути лише держава в особі її органів або уповноважених нею установ (згідно із С. Агієвець). Отже, адміністративно-правове управління у сфері охорони здоров'я фактично складається із двох взаємопов'язаних частин: правового регулювання організації охорони здоров'я та правового забезпечення здійснення права на охорону здоров'я. Взаємозв'язок і взаємозначеність цих двох частин зумовлюють необхідність їх органічного та послідовного розвитку [6]. Тому основна функція державного управління охорони здоров'я України на сучасному етапі зводиться до створення правової основи комплексних засобів правового характеру, у тому числі створення правової основи економічних відносин в умовах реформування сфери, з урахуванням надмірності функцій держави щодо забезпечення права на здоров'я. Важливим напрямом посилення і розширення публічно-правового управління сфери охорони здоров'я має стати гарантований рівень охорони здоров'я.

Чинне законодавство України не містить цілісного механізму державного управління

ринкових економічних відносин, крім сукупності окремих нормативно-правових механізмів застосування державою тих чи інших регулюючих засобів (ліцензування, порядок регулювання цін і тарифів, встановлення спеціальних режимів господарювання). Залишається відкритою і проблема неможливості досягнення функціонального призначення кожним засобом регулювання у разі, якщо різноманітні засоби управління, скомпоновані автономно, повинні працювати одночасно. Наприклад, фактично не вивчена проблема співвідношення регулятивних функцій ліцензування та сертифікації товарів і послуг. У зв'язку із цим можна припустити, що в основу політики розвитку вітчизняної сфери охорони здоров'я повинна бути покладена необхідність створення перспективного законодавства та нормативно-правового забезпечення охорони здоров'я населення.

Необхідність змістовної узгодженості нормативно-правових актів передбачає також і певну єдність їх методологічної бази, аксіологічної спрямованості. Незаперечними чинниками у цьому контексті мають стати забезпечення національних економічних інтересів, національної безпеки, здоров'я нації. Зазначені чинники мають універсальний характер, однак зрозуміло, що реалізація політики у сфері охорони здоров'я передбачає власні види, але загальні чинники.

Слід додати, що планування економічного розвитку в умовах ринкової економіки передбачає створення зовсім нового механізму реалізації (на відміну від планування в умовах економіки адміністративно-командного типу). Якщо розглядати Постанову Верховної Ради України «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України "Назустріч людям"» від 04.02.2005 р. як програму економічного та соціального розвитку, то необхідно звернути увагу на положення, згідно з яким трансформація системи органів влади була здійснена шляхом переходу від безпосередньо галузевого та функціонального управління до вироблення і реалізації державної політики у відповідних сферах. У зв'язку із цим уряд має нести політичну відповідальність за вироблення та реалізацію політики, підвищення ролі міністрів у реалізації відповідних напрямів політики. Разом із тим у процесі дослідження форм і методів державного управління сфери охорони здоров'я необхідно розглянути важливий аспект, що стосується сутності принципової різниці між системами охорони здоров'я. Так, системи, в яких застосовуються адміністративно-командні методи, принципово відрізняються від систем ліберального чи класичного типу, ступеня свободи своєї внутрішньої життєдіяльності. Від типу системи залежать функції управління ними [1, с. 45].

Як бачимо, найважливішою категорією інструментів державного управління, за

допомогою яких держава вимагає від суб'єктів суспільних відносин виконання своїх рішень, є законодавство. Відповідно до позиції В. Пашкова, головним завданням державного управління у сфері охорони здоров'я є прийняття державою відповідних заходів, які виділяють в два аспекти. Регулятивні заходи, з одного боку, повинні забезпечувати вирішення політичних завдань, а з іншого – вдосконалення механізмів управління. Політичний аспект полягає в досягненні соціальних та економічних цілей. За своєю природою він має нормативний характер, заснований на прийнятій у суспільстві системі цінностей, стосується певних політичних завдань та інтересів суспільства. При цьому соціально-політичні проблеми охорони здоров'я є спільними для всіх сучасних країн і полягають у справедливості та рівноправності доступу до охорони здоров'я, соціальній солідарності (шляхом забезпечення охорони здоров'я через посередництво національної служби охорони здоров'я або системи соціального медичного страхування); економічності (шляхом забезпечення фінансово обґрунтованих витрат на охорону здоров'я); створенні здорових умов оточення (шляхом забезпечення безпечних умов праці, безпеки питної води, продуктів харчування тощо); інформованості й освіченості громадян у проблемах охорони здоров'я; індивідуальному виборі постачальника послуг у сфері охорони здоров'я.

Другий управлінський аспект стосується механізмів управління охороною здоров'я, які мають змішану природу, відображаючи складність відносин між численними постачальниками послуг. Ці заходи, спрямовані на ефективне та раціональне використання людських і матеріальних ресурсів, мають переважно технічний характер і передбачають: регулювання якості й ефективності (оцінювання економічності клінічних втручань, тобто співвідношення вартості та ефективності послуг тощо); регулювання доступу хворих до послуг (у тому числі шляхом запровадження відповідної податкової політики); регулювання поведінки постачальників (перетворення лікарен на державні підприємства, регулювання лікарняних позик, взаємодія між лікарняними службами та службами первинної допомоги); регулювання поведінки платників (встановлення правил контрактації, розроблення планових ринків для лікарняних служб, встановлення цін на медичні послуги в державному секторі тощо); регулювання ринку медикаментів (встановлення орієнтовних цін, контроль за прибутком); регулювання діяльності лікарів та інших медичних працівників (встановлення заробітної плати, вимог ліцензування) [1, с. 47].

Приєднуємося до твердження С. Алексєєва стосовно того, що специфічна ознака, яка характеризує правосуб'єктність держа-

ви, полягає в тому, що вона завжди залишається суб'єктом політичної системи суспільства. Тому навіть у цивільних правовідносинах держава як особливий суб'єкт права може виявити свої власні політичні функції [7]. Зважаючи на доктринальні визначення господарського та цивільного законодавства України, доцільно завдання державного управління економіки розмежувати, по-перше, на соціальні аспекти, спрямовані на забезпечення немайнового блага – права на охорону здоров'я; по-друге, на аспекти, пов'язані з основними напрямками і механізмами регулюючого впливу держави.

Так, В. Рудий визначає, що функції законодавства у галузі охорони здоров'я тісно пов'язані зі структурою системи охорони здоров'я. У свою чергу, структура системи охорони здоров'я може мати публічний, приватний або змішаний характер. У публічних системах держава несе свою відповідальність за забезпечення охорони здоров'я населення. У приватних системах держава займається лише деякими проблемами, наприклад боротьбою з інфекційними хворобами, і бере на себе відповідальність за розроблення загальної політики. У сучасній Європі існує велика кількість змішаних систем, що поєднують публічні та приватні елементи. У цьому випадку приватний сектор відіграє роль радника в плануванні та розробленні законодавчих актів, однак рішення із цих питань приймають парламент і уряд [8].

Значуща особливість державного управління діяльності у сфері охорони здоров'я полягає в розмежуванні компетенції органів державної влади, які від імені держави здійснюють таке регулювання, у межах установлених Конституцією України та нормативно-правовими актами. В Україні охорона здоров'я населення забезпечується державною, комунальною та приватною системами охорони здоров'я. Отже, при здійсненні державного управління сферою необхідно врахувати наявність недержавних моделей охорони здоров'я. Оцінка конкретних моделей, на думку російського дослідника організації охорони здоров'я О. Зекія, визначається комплексом факторів: закладеними в моделі потенційними можливостями (відсутність соціальної рівності при приватній охороні здоров'я з прямою формою оплати послуг); способами реалізації моделі; соціально-економічними обставинами, пов'язаними з традиціями охорони здоров'я, готовністю населення до інших моделей охорони здоров'я, наявністю відповідної законодавчої бази, цілями, які мають на меті організатори охорони здоров'я щодо підвищення соціальної рівності, ефективності медичної допомоги [9].

Згідно з результатами досліджень ВООЗ, присвячених реформам охорони здоров'я в Європі, правове поняття "реформа" було

визначено як цілеспрямований динамічний та встановлений процес, що зумовлює систематичні структурні зміни, які забезпечують збереження здоров'я, поліпшують рівень та якість життя населення. Дійсно, проект Європейського Союзу "Фінансування та управління у сфері охорони здоров'я в Україні" набув великого значення для подальшого процесу автономізації закладів охорони здоров'я, запровадження контрактних відносин між постачальниками та споживачами медичних послуг, що сприяв ефективному перерозподілу ресурсів у межах усієї України. Це пов'язано із запровадженням обов'язкового медичного страхування, для якого підготовлене законодавче підґрунтя, з метою об'єднання ресурсів, збільшення прозорості управлінських рішень, передусім щодо розподілу фінансових ресурсів і підвищення якості медичної допомоги.

На основі зарубіжного досвіду В. Рудий робить висновок, що державне управління – це складна система заходів, котра передбачає застосування різноманітних інструментів і стратегій [8]. При цьому перелік можливих державних стратегій державного управління, встановлених іноземними дослідниками, за деякими позиціями фактично не відрізняється від засобів і механізмів державного регулювання господарської діяльності в Україні: примус і контроль; саморегулювання; режими стимулювання за допомогою податків та субсидій; використання ринкових механізмів регулювання конкуренції, видача дозвільних документів; заходи з регулювання відкритості; прямі дії уряду; юридичні права й обов'язки; програми державної компенсації та соціального страхування. Водночас ми не поділяємо точку зору В. Рудія щодо визначення поняття "регулювання". Так, він вважає, що якщо розглядати регулювання з погляду науки управління, то регулювання є однією із форм такої функції управління, як контроль [8]. Це твердження суперечить доктринальним принципам законодавства. На думку В. Щербини, такі поняття, як "регулювання" та "контроль" є правовими формами державного регулювання економіки [10]. Натомість О. Вінник також визначає, що управління та контроль є правовими формами державного управління економікою [11].

Державне регулювання, наприклад, підприємницької діяльності, зазначає Н. Саніахметова, розглядається як діяльність держави в особі її органів, спрямована на забезпечення публічних інтересів шляхом використання засобів впливу на підприємницькі відносини та поведінку суб'єктів підприємництва. Крім того, існують дві групи методів державного регулювання: прямі (адміністративні) та непрямі (економічні). Специфіка прямих адміністративних методів полягає в тому, що вони є комплексом обов'язкових для виконання вимог і розпоряджень держави, а непрямі економічні ме-

тоди допускають вплив держави на економічні інтереси. Адміністративні методи значно обмежують свободу економічного вибору, але існують такі сфери діяльності, де адміністративні методи досить ефективні [3]. До таких сфер діяльності можна зарахувати сферу охорони здоров'я. Отже, правовою основою державного регулювання є, по-перше, функції управління, що здійснюються прямими та непрямыми засобами; по-друге, функції контролю; по-третє, функція застосування адміністративно-господарських санкцій [12].

Основними засобами адміністративного управління можна вважати передбачені ст. 12 Господарського кодексу України [13] засоби регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання: ліцензування, патентування, сертифікація тощо. Крім того, створення суб'єкта господарювання або не господарюючого суб'єкта неможливе без використання публічних засобів впливу, які використовуються з метою реалізації публічних інтересів. На стадії державної реєстрації державний вплив виявляється при встановленні імперативних правил і процедур реєстрації та при визначенні компетентного органу, на який покладено функції з реєстрації суб'єкта господарювання або негосподарюючого суб'єкта. Фактично вимоги, викладені в Законі України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців", є одним із засобів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання.

На сучасному етапі одна з актуальних проблем управління у сфері охорони здоров'я певним чином пов'язана із системою стандартизації сфери. Це специфічний засіб на ринку медичних послуг. При адаптації стандартизації до елементів урегульованої системи охорони здоров'я можна виділити такі рівні стандартизації: проблемний, що дає змогу стандартизувати медико-соціальні проблеми; ліцензування медичних послуг; акредитації (стандартизує потребу в медичній допомозі); деонтологічний (дає змогу стандартизувати кваліфікацію персоналу сфери); економічний (стандартизує потребу в медичних процедурах); технологічний (стандартизує систему показників задоволення потреб пацієнта); результативності (відповідає ефективності та якості медичної допомоги).

Висновки. Проблема державного управління діяльності у сфері охорони здоров'я є достатньо складною і неоднозначною. Враховуючи думки зазначених авторів, відзначимо, що особливістю державного управління діяльності у сфері охорони здоров'я є діяльність держави в особі її органів, спрямована на забезпечення публічних інтересів шляхом використання переважно адміністративних засобів впливу на відносини та поведінку господарюючих суб'єк-

тів, що і було розкрито у цій статті. На нашу думку, правовою основою державного управління сфери є, по-перше, функція регулювання, що здійснюється прямими засобами та не-прямими засобами; по-друге, функція контролю; по-третє, функція застосування адміністративно-господарських санкцій. Разом із тим, розглянута проблема є дискусійною та потребує свого подальшого дослідження.

Список використаної літератури

1. Пашков В.М. Державне регулювання діяльності у галузі охорони здоров'я / В.М. Пашков // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 4. – С. 43–47.
2. Рабінович П.М. Права людини і громадянина / П.М. Рабінович, М.І. Хавронюк. – К. : Атака, 2004. – С. 464.
3. Саніахметова Н.О. Господарське право / Н.О. Саніахметова. – Х. : Одиссей, 2005. – С. 608.
4. Задихайло Д. Держава та економічне ринкове середовище: господарсько-правовий аспект / Д. Задихайло // Вісник Академії правових наук України. – 2005. – № 3. – С. 149–160.
5. Кельзен Г. Чисте правознавство / Г. Кельзен ; пер. з нім. О. Макровольського. – К. : Юніверс, 2004. – С. 496.
6. Агиевец С.В. Теоретические проблемы правового регулирования медицинской помощи : монография / С.В. Агиевец. – Гродно : ГрГУ, 2002. – С. 168.
7. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. / С.С. Алексеев. – М. : Статут, 1982. – Т. 2. – С. 358.
8. Рудий В.М. Законодавче забезпечення реформи системи охорони здоров'я в Україні / В.М. Рудий. – К. : Сфера, 2005. – С. 272.
9. Зекий О.Е. Управление ресурсами здравоохранения и системы ОМС: Методология, организация и опыт внедрения информационного обеспечения / О.Е. Зекий. – М. : ЭКОСИНФОРМ, 1999. – С. 416.
10. Щербина В.С. Господарське право / В.С. Щербина. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – С. 592.
11. Вінник О.М. Господарське право / О.М. Вінник. – К. : Атіка, 2004. – С. 624.
12. Пашков В.М. Правове регулювання обігу лікарських засобів / В.М. Пашков. – К. : Моріон, 2004. – С. 160.
13. Господарський кодекс України, ВР України, Кодекс господарський від 16.01.2003 р. № 436-IV. – С. 350.

Стаття надійшла до редакції 28.03.2013.

Руснак Л.М. Особенности государственного управления деятельности в сфере охраны здоровья

Статья посвящена теоретико-правовому исследованию специфических особенностей и отдельных аспектов государственного управления деятельности в сфере здравоохранения в Украине. Обуславливается своеобразное задание государственного управления экономики как социального аспекта, направленного на обеспечение права на здравоохранение в нашей стране, связанного с основными направлениями регулирующего механизма влияния государства. Кроме того, предлагается авторское видение приоритетных направлений государственной политики относительно административно-правового обеспечения здравоохранения и охарактеризовываются проблемы, которые возникают в процессе ее реализации. Рассматривается соответствующая нормативная основа государственного управления деятельности в сфере здравоохранения в Украине. Сосредоточивая внимание на отечественном законодательстве, автор определенным образом исследует и зарубежный опыт (основные акты), на основе чего делаются соответствующие выводы.

Ключевые слова: государственное управление, здравоохранение, сохранение генофонда, административно-правовое обеспечение, реформирование сферы.

Rusnak L. Features of government in health care

The article is devoted to the theoretical and legal research of specific features and certain aspects of public administration in the health care system of Ukraine. A peculiar task of public administration of the economy as a social aspect, aimed at ensuring the right to health care in our country is stipulated. This task is highlighted in association with the main directions of the state's governing mechanisms. Besides, the author introduces her own view of state policy priorities concerning the administrative and legal support of public health; the problems that arise in the course of its implementation are characterized. Proper normative basis of state administration in the public health system of Ukraine is considered. Focusing on national legislation, the author explores foreign experience (basic acts) as well, on the basis of which corresponding conclusions are made.

At present one of the urgent problems of governance in the health sector in some way related to the standardization system sphere. This specific tool on the market of medical services. When adapting standards to the elements regulated health are the following levels of standardization problem, allowing standardization of medical and social problems, the level of licensing medical services, the level of accreditation (standardizes the need for medical care); ethical level (allowing qualified personnel to standardize the scope) economic level (standardizes the need for medical procedures) Technology (standardizes metrics needs of the patient), the level of performance (corresponding to the efficiency and quality of care).

Key words: public (state) administration, public health, gene pool preservation, administrative and legal support, sphere reformation.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352

Д.Т. Бікулов

кандидат наук з державного управління, доцент
Запорізький національний університет

ВПЛИВ ІНТЕРЕСІВ ВЕРТИКАЛЬНО-ІНТЕГРОВАНИХ КОРПОРАЦІЙ НА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Статтю присвячено проблемі впливу вертикально-інтегрованих компаній на розвиток територій та прийняття рішень у системі місцевого самоврядування.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, розвиток, вплив, території, корпорації.*

Місцеве самоврядування в Україні в процесі виконання своїх функцій має декілька лінійних зв'язків, які означають залежність у прийнятті рішень та делегування певних повноважень або захист певних інтересів. Оскільки основу сучасної економіки України становить комплекс галузей металургійної промисловості, що складається з більше ніж 300 підприємств, різних за масштабами діяльності та результатами. Металургійна галузь значною мірою представлена в усіх регіонах України – від великих компаній, які виробляють більше ніж 1 млн тонн сталі до невеликих підприємств, що здійснюють переробку сталевих брухту в нескладні вторинні форми.

Склалось так, що саме великі металургійні компанії є найбільш потужними силами, які впливають на діяльність місцевих громад. Металургійні підприємства одночасно є:

- найбільшими роботодавцями (на українському металургійному підприємстві працює від 5 до 20 тис. осіб);
- найбільшими забруднювачами навколишнього середовища (побічними продуктами металургійного виробництва є речовини: оксиди вуглецю, сірки тощо, – що впливають на клімат, та речовини, що безпосередньо впливають на здоров'я людини – сполуки важких металів, азоту, фосфору тощо) [2];
- найбільшими платниками податків та "кредиторами" держави з ПДВ.

Металургійні корпорації відіграють важливу роль у житті місцевих громад. Вона полягає, зокрема, у формуванні суспільної думки про те, що благо місцевих громад базується на успішній діяльності металургійних компаній. Деякі вчені вважають виробництво сталі в країні критерієм потуж-

ності та потенціалу для розвитку країни. Про це свідчить також те, що країни високі технологічних укладів (США, Японія, Південна Корея, Німеччина) не зупиняють виробництво металів, а продовжують лідирувати в цьому сегменті світового виробництва. З іншого боку, виробництво металів – основних конструкційних матеріалів – є показником економічного розвитку: чим більше металів споживають, тим вищий рівень життя суспільства [2].

Мета статті – проаналізувати вплив вертикально-інтегрованих компаній на розвиток територій та прийняття рішень у системі місцевого самоврядування.

Споживання сталі такою країною, як Китай, становить близько 330 млн тонн за рік, США – близько 155 млн тонн, України – не більше ніж 7–7,5 млн тонн. Однак у період свого економічного зростання (2002–2008 рр.) країна збільшила споживання металів з 3 млн тонн до 7 млн тонн, експорт – 25–38 млн тонн. Минулі 5 років були несприятливими для металургійної промисловості України. Після піднесення виробництва, коли кількість сталі, що виробляється на українських підприємствах, сягала 42 млн тонн за рік, що стало сьомим показником у світі, ціна на гарячекатану продукцію становила близько 700 дол. США за метричну тонну, настала криза 2009–2010 рр., коли споживання сталі суттєво знизилось через зменшення обсягів капітального будівництва навіть у тих регіонах світу, що розвивались. Відбулось поступове зниження цін на продукцію металургійної промисловості, що зумовило падіння ціни на гарячекатану продукцію до рівня 380–390 дол. США за метричну тонну. При цьому не відбулось одночасного підвищення цін на залізничну сировину, що призвело до того, що рентабельність металургійного виробництва знизилась з традиційних 8–15% до негативних показ-

негативних показників. Ця проблема суттєво вплинула на ті адміністративні території, де найбільшу питому вагу у валовому внутрішньому продукті становлять продукти металургійних компаній. В Україні таких регіонів три: Донецьк, Дніпропетровськ та Запоріжжя, де питома вага металургійної продукції – виробів та напівфабрикатів із чорних металів – 26,5; 29,9; 18,5% відповідно. Зниження доходу та прибутку металургійних підприємств, природно, призвело до вимог щодо суворої економії коштів, які були висунуті до менеджменту цих підприємств. Миттєва економія досягається шляхом скорочення найбільших та несуттєвих статей собівартості продукту. До таких статей належать умовно-постійні витрати: заробітна платня (особливо невикористаного персоналу), витрати на супутні послуги тощо. Сучасне металургійне підприємство, що є основою регіональної виробничої системи, складається з декількох невід'ємних елементів, які характерні для кожного металургійного регіону України.

Поняття "регіональна виробнича система" являє собою сукупність виробничих, обслуговуючих та торговельних підприємств, які функціонують у межах однієї території, що відокремлена адміністративним або природним шляхом. Елементи, з яких складається металургійне підприємство в сучасній Україні, містять у собі мету вертикальної інтеграції, тобто об'єднання в цілісну структуру джерела ресурсів, транспортного підприємства, джерела енергії, складську інфраструктуру тощо. Успішній роботі металургійних підприємств як капіталоемних суб'єктів сприяє систематична співпраця з потужним банком, який кредитує обігові кошти такого підприємства.

Вертикальна інтеграція підприємства – це поєднання під єдиним контролем виробничих, торговельних та ресурсних підприємств, які забезпечують мінімізацію комерційних витрат власника. Це означає, що власник отримує додану вартість на всіх етапах виробництва й обігу продукту. Вертикальна інтеграція дає змогу максимально ефективно поєднати та використати ресурси й фактори виробництва. Для місцевих громад важливим елементом розвитку є знаходження власного місця у вертикально-інтегрованих компаніях. Для визначення такого місця поділимо територіальні громади на корпоративні групи, кожна з яких представляє власні інтереси в структурі місцевого самоврядування. Перший розподіл усередині територіальних громад складається зі споживачів та продуцентів соціальних благ. Під поняттям "соціальні блага" щодо територіальної громади ми маємо на увазі дотації, безкоштовні та соціальні послуги, елементи суспільної інфраструктури, заробітну плату й пенсії. Для мешканців територіальної громади не має значення походження або джерело благ, важлива їх достатність [1].

Першоджерелами соціальних благ є:

- підприємства, які виробляють суспільно необхідний продукт і відтворюють соціально необхідну інфраструктуру в межах власних уявлень про соціальну відповідальність бізнесу;
 - підприємці, які надають суспільно необхідні послуги підприємствам виробникам або фізичним особам;
 - організації, які є об'єктами ділової або соціальної інфраструктури;
 - місцевий та державний бюджети;
 - кошти фондів (Пенсійного та соціального страхування);
 - інвестиційні можливості, які надаються фізичним особам (ринок нерухомості, фондовий ринок, дорогоцінні метали тощо).
- Споживачами соціальних благ є:
- члени територіальної громади в цілому – у межах обов'язків громади, що визначає її соціальну відокремленість;
 - окремі групи членів територіальних громад (пенсіонери, особи з обмеженими можливостями тощо);
 - місцеве самоврядування – в межах виконання своїх функцій.

Підприємства-виробники є основними продуцентами соціальних благ, оскільки, виконуючи свою місію, постачають суспільно необхідний продукт, отримують прибуток, який у разі реінвестування у виробництво примножує прибуток у майбутньому, а заробітна плата, яку отримують робітники, є джерелом накопичень домогосподарств, що потім спрямовуються на споживчий ринок. Треба диференціювати поняття "національний ринок" та "ринок громади".

Ринок громади або регіональний ринок – це та сама сукупність споживачів і конкурентів, що й у понятті "національний ринок", але сконцентрована на значно меншій території, ніж ринок країни. Регіональний ринок має певну товарну специфіку як побудована на технологічній специфіці регіону. Регіональний ринок характеризується специфічним характером споживання та попиту. Кожна з адміністративних територій України має свою виробничу спеціалізацію, яка визначає переважну кількість і номенклатуру споживання. Це стосується, насамперед, потреб промислових підприємств, які визначають спеціалізацію регіону. Технологічна спеціалізація регіону – це сукупність промислової продукції та система технологій, яка склалась у регіоні.

Технологічна спеціалізація визначає основні позиції споживання, які беруть участь у більшій кількості виробничих процесів. Класифікацію регіонів за специфікою споживання та виробництва можна застосовувати з подвійною метою.

По-перше, найбільш слабкі місця в забезпеченні ресурсами промислових підприємств мають бути реалізовані за участю місцевого самоврядування. Практика доводить, що угоди про соціальне партнерство

між промисловцями та місцевим самоврядуванням є неефективними. Причиною такої неефективності є правова недостатність та декларативність таких угод. З погляду промисловця, декларативна угода, яка не обумовлює його конкретну матеріальну відповідальність, може бути не виконана. Така ситуація пояснюється ще й тим, що місцеве самоврядування своїми діями (частіше неформальними) примушує промисловців до благодійності або соціально корисних вчинків. Проте в регіонах, де посади чільників влади обіймають підприємці, співробітництво з громадою налагоджується швидше.

Слабкі місця в забезпеченні ресурсами складаються з двох елементів: енергія та сировина. Сировина – природна, вичерпана чи недоступна через зміну структури власності на ринку сировини, енергія – через тарифну політику.

У Радянській Україні принципи розміщення виробництва були зумовлені технологічною доцільністю, тобто наявністю доступних ресурсів у достатній кількості. Розміщення металургійних підприємств в Україні було пов'язано з:

- наявністю великих запасів залізної руди з Криворізько-Придніпровського рудного басейну;
- накопиченням великих запасів металобрухту, переважна кількість якого сформувалась у післявоєнні роки та у результаті оборонної доктрини Радянського Союзу (планова заміна).

Єдиний в Україні алюмінієвий комбінат був побудований у Запоріжжі, оскільки саме в цьому регіоні сконцентровані підприємства – виробники електричної енергії. Первинну сировину – боксити – імпортують з Африки й Австралії, однак близько 45% собівартості первинного алюмінію становить електрична енергія, тому застосування зниженого тарифу на основну складову собівартості – електричну енергію зумовило доцільність розміщення виробництва саме тут.

Однак після приватизації Запорізького алюмінієвого комбінату підстави для застосування заниженого тарифу було нівельовано. Ціноутворення на алюмінієву продукцію здійснюється за біржовим принципом,

тому комбінат, навіть за умов зниженого тарифу та інших сприятливих умов, може мати від'ємну рентабельність.

Подібна ситуація сформувалась у виробництві сталі. Собівартість сталі формується за іншим принципом, ніж алюмінію, адже головним компонентом є залізорудна сировина та металобрухт. Питома вага природного газу в собівартості виробництва – приблизно 6–7%, тобто навіть 100% підвищення ціни на енергоносії суттєво не впливатиме на ціну. Крім того, металургійний процес дає змогу використовувати тепло, яке є побічним продуктом як товар, що продають підприємства теплових мереж.

Найбільше на виробництво металів впливає той суб'єкт ринку, який контролює постачання найбільшого компонента собівартості. Успішні металургійні корпорації в Україні та Росії є вертикально-інтегрованими, тобто мають можливість отримувати сировину з джерел, які контролює один власник. Для азійських країн та відповідних компаній, які видобувають сировину, така ситуація є нетиповою, при цьому відносини між компаніями є недискримінаційними. Тобто ситуація, в якій ринок ресурсів є концентрованим, а ринок продукту є конкурентним, призводить до того, що саме вартість і доступність ресурсів є ключовим фактором, який визначає прибутковість компанії в цілому. Ресурсами в металургійній промисловості є залізна руда – корисні копалини, які контролюються державою та місцевими громадами (стосовно видобутку), та металобрухт, обіг якого теж перебуває під контролем держави. Таким чином, важливою складовою впливу на діяльність металургійних компаній у тих регіонах, де такі компанії посідають важливе місце у місцевих громадах, є контроль за ресурсами й енергією.

На рисунку зображено місце металургійної корпорації в механізмі прийняття рішень у місцевому самоврядуванні. Із цієї схеми видно, що металургійна компанія впливає на три основних фактори виробництва: землю, працю та капітал, формуючи їх комбінації у власних інтересах.

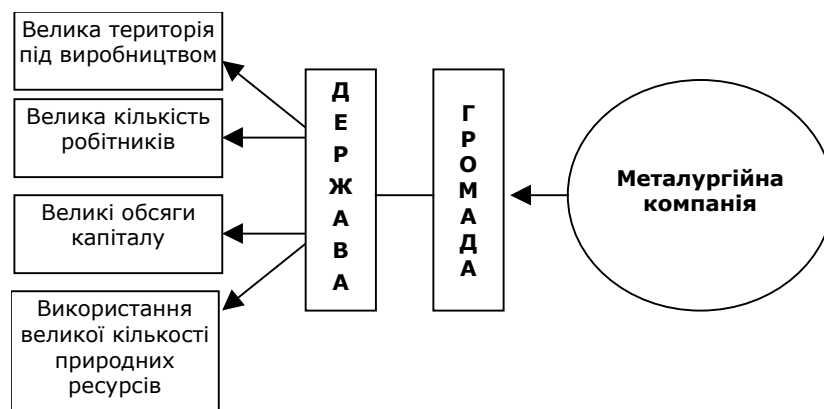


Рис. Вплив металургійної компанії на територіальну громаду

Характер впливу металургійної компанії на соціально-економічну систему територіальної громади не можна вважати однозначно позитивним.

На кожному з великих металургійних підприємств Дніпропетровська, Запоріжжя, Донецька, Кривого Рогу працюють 10–17 тис. осіб. Середня заробітна платня на таких підприємствах – близько 3,5 тис. грн. Металургійні підприємства оточують суміжні фірми, які виконують допоміжні функції. Рівень середньої заробітної платні на таких фірмах не нижче, ніж на металургійному підприємстві. Кількість осіб, які працюють на металургійних та суміжних підприємствах східних регіонів, становить близько 30 тис. Сумарно заробітна плата, що сплачується робітникам кожного з таких підприємств, – близько 1,26 млрд грн за рік. Платежі до соціальних фондів – не менше ніж 427 млн грн за рік, надходження від податку на доходи фізичних осіб – 214 млн грн. Річний випуск продукції великою металургійною компанією становить близько 4 млн тонн сталі за рік, що в грошовому еквіваленті дорівнює 16 млрд грн надходжень. За рентабельністю 9% прибуток такого підприємства становить 1,44 млрд грн за рік, а податок на прибуток – 331 млн грн. Оскільки металургійні компанії є переважно експортерами (український ринок металів – не більше ніж 20% у загальному обсязі виробництва), оборот ПДВ має дуалістичний характер – формування податкового кредиту відбувається, зокрема за рахунок “нульового” ПДВ при експорті. Важливим елементом благ, які отримуються від металургійних компаній, є сума мита, яке стягується з імпоротної сировини, що надходить із-за кордону. Таким чином, наведений умовний розрахунок свідчить про те, що державний бюджет отримує прямі надходження від металургійних компаній, а місцевий – опосередковані – у вигляді частини податку на доходи фізичних осіб. Для місцевого бюджету важливішою є заробітна плата, яка потрапляє в роздрібний товарообіг та забезпечує функціонування малого бізнесу.

Сума роздрібного товарообігу міста, де мешкає 1 млн осіб, становить 13–18 млрд грн на рік. При цьому до цієї суми не вклю-

чено кошти, які обертаються на продовольчих ринках, циркулюють у приватних угодах фізичних осіб та не потрапляють до статистичної звітності. Таким чином, вплив заробітної платні великого металургійного підприємства на економічну систему великого міста не перевищує 8%, решта формується за рахунок інших суб'єктів. Отже, виникають сумніви в ґрунтовності концепції “містоутворюючих підприємств” щодо вертикально-інтегрованих корпорацій, адже в сучасних умовах більш важливою можна вважати роль місцевого самоврядування та державної влади, яка пов'язана з їх можливістю впливу на ринок ресурсів і забезпечення металургійних корпорацій енергією та сировиною. Навіть повна вертикальна інтеграція, яка являє собою джерело сировини, енергії, виробничі потужності, фінансову організацію, збутову мережу, транспортно-складську інфраструктуру під контролем єдиного власника, не дає гарантії щодо безперервної наявності ресурсів, про що свідчить досвід китайських корпорацій, які не схильні будь-що встановлювати права власності на компанії з видобутку ресурсів, покладаючись на ринкові можливості й урядову підтримку на різних рівнях. Політичний вплив корпорації в сучасних умовах являє собою реалізацію підприємницьких інтересів через конкретні механізми місцевого самоврядування, наприклад, виділення або обмеження земельних ділянок, екологічні зобов'язання або стягнення, участь у реалізації місцевих інвестиційних проектів тощо. Керівництво компаній, як правило, представлено в місцевих радах та займає більш-менш активну позицію залежно від зв'язків із політичними партіями (участь представників потужних підприємств у політичних партіях ослаблює позицію підприємств).

Список використаної літератури

1. Бакан Дж. Корпорация: патологическая погоня за прибылью / Дж. Бакан. – М. : Вильямс, 2007. – 556 с.
2. Михайлушин А.И. Экономика транснациональной корпорации : учеб. пособ. / А.И. Михайлушин, П.Д. Шимко. – М. : Высшая школа, 2005. – 665 с.
3. World Steel Bulletin [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.wsb.Gov>.

Стаття надійшла до редакції 16.05.2013.

Бикулов Д.Т. Влияние интересов вертикально-интегрированных корпораций на принятие решений в местном самоуправлении

Статья посвящена проблеме влияния крупных вертикально-интегрированных корпораций на развитие территорий и принятия решений в системе местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, развитие, влияние, территории, корпорации.

Bikulov D. Interests of vertically integrated corporation influence to the decision of local self coverment

The article is devoted to the problem of influence of large vertically-integrated corporation to the local communities and territories development and decision making. Vertically integrated corporation is considered as main source of welfare of the region. This idea is in the basic place of integrated corporations in economic and social spheres of the territorial communities. Corporations

stipulate financial growth of the regions through generating new money flows (as earning, taxes, outsourcing services and other). Corporation form new technological culture as a bearer of up to date technical knowledge. They are put on new culture of consumption through new qualities of goods and services that are worked out in tough competition. In the examples of Ukrainian cities and leading industries branches showed big influence that act from companies to regions and their inhabitation. Metallurgy as a main branch of Ukrainian industry act as main money source for state budget, sole source of earning for hundred thousand peoples in Ukraine. This article describes as poor situation in the world steel market stipulate decrease of social standing in the communities and stopped development of municipal infrastructure. Local government balances between harmful impact to environment ("externality" as known in theory of institutionalism) and all the benefits that are get society from corporations. Vertically integrated corporation is a company what controlled source of recourses, industrial factors and marketing network.

Large corporation is a best potential partner of local government. However such partnership is not very reliable and profitable for local communities. Business interests are in taking all the best from industrial process and place all waste out. Local government must keep interest of the society and make frames to companies in their competition for market or resources. Access to resources (especially secondary) has to become main argue for local government for motivation of the companies and could make them take serious social and economic obligations.

Key words: local government, corporation, vertically, development, integrated, metallurgy, industry.

УДК 336.1

Я.М. Казюк

кандидат наук з державного управління, доцент
Херсонський національний технічний університет**ВПРОВАДЖЕННЯ СУЧАСНИХ ІНСТРУМЕНТІВ
БЮДЖЕТУВАННЯ В УКРАЇНІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

У статті розглянуто сучасний інструмент ефективного управління бюджетними ресурсами, спрямований на досягнення максимального результату. Визначено проблеми та подальші перспективи розвитку управлінської технології бюджетування на рівні місцевих бюджетів. Висвітлено чинну нормативно-правову базу щодо впровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі України.

Ключові слова: інструменти бюджетування, програмно-цільовий метод управління, управління бюджетними ресурсами, місцеві бюджети.

В умовах обмеженості бюджетних ресурсів, необхідності жорсткої економії як державних, так і місцевих фінансів проблема ефективного управління бюджетними ресурсами лишається досить актуальною. Сьогодні ресурси бюджетів усіх рівнів є вкрай недостатніми навіть для мінімального задоволення інтересів громадян України, і це зумовлює пошук альтернативних методів управління бюджетним процесом та нових механізмів державного управління, які дадуть змогу отримати максимальний результат від витрачання бюджетних коштів.

Важливим інструментом ефективного державного управління потоками бюджетних ресурсів можна визначити впровадження програмно-цільового методу (далі – ПЦМ) формування й виконання бюджету, механізми якого орієнтовані, перш за все, на ефективність кінцевого результату. Управління бюджетом за ПЦМ є складовою ефективного управління державними ресурсами, а запровадження ПЦМ на місцевому рівні є одним з інструментів сприяння соціально-економічному розвитку територій, підвищення ефективності здійснення місцевими органами влади, покладених на них функцій і повноважень, використання бюджетних коштів та управління наявними бюджетними ресурсами, спрямованими на досягнення максимального результату.

Впровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів дасть змогу значно підвищити ефективність використання бюджетних механізмів для досягнення стратегічних цілей держави у сферах освіти, охорони здоров'я, фізичної культури, соціального захисту, культури, а також відстежувати обсяг і якість наданих послуг. Застосування бюджетного планування, орієнтованого на результат, є однією з вимог країн – членів ЄС. Враховуючи актуальність євроінтеграційних процесів в Україні, застосування ПЦМ на місцевому рівні є одним з необхідних кроків у цьому напрямі.

Останніми роками дослідженню особливостей програмно-цільового методу управління приділяють багато уваги. Так, концептуальні засади цієї проблематики розглянуто в працях вітчизняних учених: В.Д. Бакуменка, М.В. Гончаренко, Е.М. Лібанової, П.І. Надолішного, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенського, Л.Л. Приходченко, І.В. Розпутенка, В.В. Цветкової та ін. Проблеми розвитку та вдосконалення методів бюджетного управління досліджують А.Г. Ахламов, Т.С. Бабиш, О.В. Голинська, І.В. Запатріна, Г.Б. Маркович, І.Ф. Щербіна та ін. Однак, незважаючи на висвітлення окремих аспектів цієї проблеми, актуальним залишається розгляд подальших перспектив упровадження ПМЦ в Україні на місцевому рівні.

Упровадження ПЦМ на місцевому рівні є важливою складовою бюджетної реформи в Україні, що потребує проведення ґрунтовних досліджень його сутності, особливостей, ролі в бюджетному процесі та виявлення перешкод на шляху до ефективного його застосування в управлінні бюджетними ресурсами місцевих бюджетів.

Останніми роками багато країн стали використовувати методи бюджетування, орієнтовані на досягнення максимального результату. У різних країнах такі методи мають різну назву, наприклад, "бюджетування, орієнтоване на результат", "управління продуктивністю або ефективністю", "програмно-цільовий метод" тощо. Однак усі вони мають спільну мету, що полягає в досягненні конкретного, як правило, довгострокового результату, який максимально відповідає потребам суспільства. Головною рисою таких методів є бюджетування оцінювання якості бюджетних послуг і результативності бюджетної політики.

Найбільш прогресивною й ефективною формою управлінської технології бюджетування визнано програмно-цільове бюджетування, яке ґрунтується на раціональному управлінні коштами для вирішення соціально-економічних проблем та дає змогу за-

безпечити безпосередній взаємозв'язок між витраченими бюджетними ресурсами й отриманими результатами.

Світова практика виділяє такі головні елементи ПЦМ: фінансове стратегічне планування як складова стратегічного планування діяльності органів державної влади (перший етап циклу бюджетування); середньострокове бюджетування, що визначає певні часові фінансові межі для оптимального розподілу ресурсів у середньостроковій перспективі за програмами (другий етап циклу бюджетування); система моніторингу й оцінювання бюджетних програм і результатів діяльності їх виконавців [9, с. 7].

ПЦМ поєднує в собі ряд методів бюджетного планування та додає елементи, що встановлюють взаємозв'язок між ресурсами та результатами. Так, він поєднує: нормативний метод, що базується на нормативах і використовується для розрахунку окремих статей бюджетних витрат за економічною класифікацією; метод екстраполяції, за допомогою якого розраховуються доходи або витрати на плановий та прогнозні бюджетні періоди на основі оцінки динаміки бюджетних показників; балансовий метод, який є методом кошторисного планування з визначенням джерел фінансування та обсягами й напрямками використання коштів [13, с. 13].

Головною рисою ПЦМ є те, що бюджетний процес – це цикл, який починається та закінчується з визначення переліку соціальних та економічних проблем і охоплює поетапне впровадження всіх заходів, необхідних для їх подолання. Кожен новий цикл бюджетування за ПЦМ починається з оцінювання ефективності бюджетної програми після завершення її реалізації та з визначення ступеня досягнення мети. Програма повинна бути спрямована на досягнення конкретної мети, а кількість завдань та показників її виконання не повинна бути занадто великою. Також важливою рисою ПЦМ є орієнтованість на надання якнайбільшого обсягу бюджетних послуг на одиницю витрачених грошових ресурсів.

ПЦМ бюджетування є важливим інструментом управління бюджетними коштами в середньостроковій перспективі, який забезпечує поліпшення якості надання державних послуг, особливо в умовах обмеженості бюджетних ресурсів та необхідності ефективного й результативного використання коштів бюджету.

Фахівці виділяють принципи організації бюджетного процесу на засадах ПЦМ: прозорість бюджетного процесу, що передбачає чітке визначення цілей і завдань, на досягнення яких спрямовуються бюджетні кошти; контроль за результатами виконання бюджетних програм; оцінювання діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей і виконання завдань; аналіз причин неефективного виконання бюджетних програм; відповідаль-

ність головного розпорядника бюджетних коштів за формування бюджетних програм і результати їх виконання, чітке розмежування відповідальності між виконавцями бюджетних програм; ефективність розподілу й використання коштів [10, с. 47].

Можна зазначити, що впровадження ПЦМ в Україні пройшло певний еволюційний етап свого становлення. Основою реформування бюджетної системи України стало прийняття в 2001 р. Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс), який визначив перспективну можливість поступового переходу до ПЦМ формування бюджету. Також одним із принципів функціонування бюджетної системи є дотримання принципу ефективності, згідно з яким при складанні та виконанні бюджетів учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей і максимального результату при використанні зазначеного бюджетом коштів.

ПЦМ було продекларовано при складанні проекту Державного бюджету України на 2002 р., а 14 вересня 2002 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 538-р схвалено Концепцію застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі [8]. Так, з 2002 р. державний бюджет сформовано із застосуванням елементів ПЦМ, який на сьогодні досить успішно застосовують при складанні та виконанні державного бюджету.

Щодо місцевих бюджетів, то запровадження ПЦМ визнано однією зі стратегічних цілей держави, яку, зокрема, окреслено в Програмі економічних реформ Президента України на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентна економіка, ефективна держава” [3] шляхом упровадження середньострокового планування та комплексного використання цього методу на рівні місцевих бюджетів.

Крім того, на виконання програми Президента України, положень Кодексу та Концепції реформування місцевих бюджетів, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 308-р [6], затверджено Наказ Міністерства фінансів України “Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів” від 02.08.2010 р. № 805 [5]. Згідно із зазначеними Основними підходами, введення елементів ПЦМ на місцевому рівні відбуватиметься поетапно, зокрема: у 2011 р. метод запроваджувався в усіх місцевих бюджетах АРК, Житомирської, Луганської, Львівської області (крім бюджетів сіл, селищ, міст районного значення) та бюджеті міста Києва; у 2012 р. – у всіх обласних бюджетах, бюджетах міст республіканського АРК та обласного значення й бюджетів міста Севастополя (всього в експерименті брали участь 346 місцевих бюджетів); у 2013 р. – запроваджується для районних

бюджетів; у 2014 р. – має відбутися перехід усіх місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл, селищ, міст районного значення) на ПЦМ бюджетування. Місцеві бюджети, які беруть участь у запровадженні ПЦМ, паралельно з традиційним бюджетом затверджують бюджети в програмно-цільовому форматі.

Норми оновленого Кодексу (в редакції 2010 р.) створюють правові передумови для подальшого розвитку ПЦМ бюджетування на основі середньострокового планування, застосування сучасних форм і методів управління бюджетними коштами, підвищення результативності та якості управління державними фінансами, а також ефективності й прозорості використання бюджетних коштів тощо. Також норми Кодексу зобов'язують до аналізу ефективності використання бюджетних коштів при складанні як державного, так і місцевих бюджетів. Відповідно до ст. 20 Кодексу, в бюджетному процесі ПЦМ застосовують на рівні державного бюджету та на рівні місцевих бюджетів (за рішенням Верховної Ради АРК, місцевої ради).

Також ПЦМ у бюджетному процесі передбачає складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди (ст. 21 Кодексу) [1]. На Раду міністрів АРК, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад покладено функцію зі складання та схвалення прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до програмних та прогнозних документів економічного й соціального розвитку країни та відповідної території, а також державних цільових програм.

Особливими складовими цього методу в бюджетному процесі є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм.

Сутність бюджетної програми розкривається через її характеристики, що відображені в бюджетній документації, а саме в бюджетному запиті, паспорті бюджетної програми, звіті про виконання паспорта бюджетної програми. Важливими характеристиками бюджетної програми є мета, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальний виконавець і результативні показники.

Кодексом визначено поняття бюджетної програми та паспорта бюджетної програми.

Бюджетна програма – сукупність заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення й реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій [1]. Бюджетні програми затверджуються щорічно виключно в межах наявних бюджетних ресурсів з метою досягнення конкретного результату при витрачанні цих ресурсів. Основою для планування та формування

бюджетної програми є визначення головної мети діяльності розпорядника коштів, яка слугує критерієм для запобігання дублювання діяльності кількох головних розпорядників коштів. Будь-яка програма може мати лише одну мету, характерну тільки для цієї програми. Так, визначення мети бюджетної програми є одним із найбільш важливих аспектів ПЦМ формування бюджету, оскільки саме через мету поєднуються стратегічні цілі соціально-економічної політики та бюджетної політики. Адже бюджетна програма є інструментом бюджетної політики щодо ефективного управління бюджетними ресурсами.

Відповідно до мети розпорядники коштів розробляють завдання програми, які можна розглядати як короткострокові етапи в межах середньострокової стратегії, що визначається метою бюджетної програми. Завдання повинні бути орієнтовані на результат, виражені в кількісних вимірах та мати конкретні терміни виконання.

У свою чергу, завданням бюджетної програми є положення про кінцевий результат, які можна оцінити та яких слід досягти. На відміну від мети бюджетної програми, завдання є конкретними, визначеними за кількістю та в часі твердженнями про досягнення результатів.

Вказані елементи бюджетної програми відображаються в паспорті програми. Паспорт бюджетної програми – документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) [1]. Наказом Міністерства фінансів України від 09.07.2010 р. № 679 затверджено Інструкцію про статус та особливості участі у бюджетному процесі відповідальних виконавців бюджетних програм місцевих бюджетів і Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання [2].

Завершальним елементом ПЦМ є показники результативності – це кількісні виміри рівня задоволеності та рентабельності послуг [14]. Результативний показник має бути вимірюваним і підлягати кількісному визначенню. В Україні визначення організаційно-методологічних засад щодо оцінювання ефективності бюджетних програм покладено на Міністерство фінансів України, яким прийнято наказ "Про результативні показники бюджетної програми" від 27.10.2009 р. № 1252 [7]. Методологія бюджетного процесу на засадах ПЦМ передбачає використання результативних показників бюджетних програм на всіх його стадіях: у ході складання та виконання бюджетів, контролю за використанням бюджетних коштів. Саме такий елемент ПЦМ, як

результативні показники бюджетної програми, відрізняють його від традиційного методу бюджетування. Згідно з постатейним методом, характеристикою будь-яких видатків є лише грошовий ресурс, тоді як при ПЦМ таких характеристик дві – грошовий та якісний еквівалент.

У міжнародній практиці для оцінювання та визначення її результативності використовують такі типи показників, як: витрати, продукт, ефективність, якість, робоче навантаження, корисність тощо [13]. В Україні використовують лише показники витрат, продукту, ефективності та якості.

Крім того, складовим компонентом бюджетування за ПЦМ є моніторинг та оцінювання ефективності запровадження бюджетних програм. Суть моніторингу та оцінювання полягає у відстеженні ходу реалізації програм, результатів її виконання й наданні інформації про поточну ситуацію для формування висновків щодо результативності програми та прийняття якісних управлінських рішень. Бюджетний моніторинг можуть здійснювати уповноважені державні органи та недержавні організації, аналітичні центри. Громадські організації здійснюють зовнішній незалежний громадський бюджетний моніторинг.

Можна зазначити, що основна мета цього методу – мінімально вкладені бюджетні ресурси мають працювати на максимальний результат.

Так, основними рисами програмно-цільового бюджетування є:

1. Середньострокове планування. З метою забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку процес бюджетного планування не обмежується однорічною перспективою, а здійснюється розрахунок показників на декілька наступних за плановим прогнозних років.

2. Зосередження уваги на результатах. Акцент переноситься з утримання наявної мережі бюджетних установ на результати їхньої діяльності, чим забезпечується оптимальне співвідношення бюджетних видатків із досягнутими результатами.

3. Посилення дієвості й ефективності державного сектора. Для ефективного аналізу та моніторингу виконання бюджету впроваджується елемент порівняння витрат і досягнутих результатів. Цей аналіз є інструментом оцінювання програм, результативність яких виправдає витрати на їх реалізацію.

4. Відповідальність. За кожним учасником бюджетного процесу на кожній стадії бюджетного процесу закріплюються повноваження щодо ефективного використання бюджетних коштів. Кожен учасник несе відповідальність за свої дії або бездіяльність.

5. Високий рівень прозорості бюджетного процесу. Громадськість залучається до участі в бюджетному процесі [10, с. 51].

Такий підхід забезпечує вищий рівень прозорості бюджету та допомагає платни-

кам податків отримати інформацію про фактичні результати надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів, дає можливість ефективно розподілити бюджетні ресурси й отримати максимальну підтримку з боку громадян.

Отже, відмінність між плануванням за ПЦМ та постатейним принципом планування полягає в такому: змінюються акценти з планування та контролю за видами й обсягами видатків на планування конкретних соціально-економічних результатів, як поточних, так і перспективних; розподіл бюджетних коштів ґрунтується на показниках соціально-економічної ефективності, а не лише на наявності коштів; посилюється відповідальність розпорядників бюджетних коштів за кількість та якість наданих населенню послуг (товарів, робіт) [13, с. 17].

Слід зазначити, що протягом останніх років в Україні створено методологічну базу для формування й виконання місцевих бюджетів за ПЦМ, яка повинна забезпечити можливість для органів місцевої влади працювати в правовому полі. Так, затверджено форму паспорта бюджетної програми місцевих бюджетів, правило його складання, форму звіту про виконання, проведення моніторингу та аналізу виконання бюджетної програми, оцінювання її ефективності, відповідальних виконавців бюджетних програм; розроблено нову відомчу класифікацію видатків та кредитування для місцевих бюджетів, типовий кодифікатор переліку бюджетних програм.

Крім вищевказаних, прийнято 14 нормативних актів, у тому числі: шість спільних наказів Міністерства фінансів України і відповідних галузевих міністерств, наказ Міністерства фінансів України, яким затверджено типові переліки бюджетних програм і результативних показників їх виконання за видатками, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів і яким затверджено примірний перелік результативних показників бюджетних програм за видатками, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

До типових переліків включено 138 бюджетних програм і 1327 [10, с. 50] результативних показників їх виконання, які враховують специфіку кожної галузі. У 2012 р. головні розпорядники коштів місцевих бюджетів – учасники експерименту – розробили понад 20 тис. бюджетних програм.

За підсумками моніторингу стану проведення експерименту фахівцями Міністерства фінансів України визнано, що потребують доопрацювання типові переліки бюджетних програм і результативних показників виконання бюджетних програм у частині їх оптимізації. Також слід зазначити, що результативні показники виконання бюджетних програм дублюють дані звітів про виконання планових показників щодо мережі, штатів і контингентів, а більшість із

них не містить інформації про досягнення мети бюджетної програми. У середньому розробляється 30 показників результативності на одну бюджетну програму, що потребує від головного розпорядника коштів здійснення підготовки великого обсягу інформації, яку фактично неможливо опрацювати, а значна частина інформації не дає можливості здійснювати порівняльний аналіз типових бюджетних програм.

Результати використання на практиці методологічної бази ПЦМ на місцевому рівні свідчать про необхідність її вдосконалення.

Так, з метою створення ефективної нормативно-правової бази галузевим міністерствам слід здійснити оптимізацію типових переліків бюджетних програм і результативних показників їх виконання шляхом об'єднання однотипних бюджетних програм та зменшення кількості результативних показників, особливо тих, які дублюються з показниками щодо мережі, штатів і контингентів.

Вважаємо, що доцільно поглибити науково-методологічне забезпечення розробки та виконання бюджетних програм, у тому числі розробити доступні для застосування методики оцінювання бюджетних витрат за окремими заходами на різну перспективу, прогнозування очікуваних результатів, розрахунку окремих показників економічної ефективності програми. Слід підвищити рівень компетентності та відповідальності розпорядників бюджетних коштів за чітку реалізацію затверджених бюджетних програм.

Крім того, на практиці проблемним питанням постає те, що існуюча методологія формування бюджетних програм не передбачає необхідності чіткого розмежування в часі та просторі фінансування за рахунок різних джерел. Частіше призупинення фінансування за рахунок бюджетних коштів майже завжди призводить до призупинення фінансування або відмови від реалізації програми за рахунок інших джерел. Учасники бюджетного процесу не враховують, що відсутність фінансування бюджетної програми може мати місце внаслідок як відсутності коштів, так і недостатньо кваліфікованої підготовки необхідних документів, у тому числі щодо результативності раніше освоєних коштів. Також трапляються випадки порушення та ігнорування правових приписів законодавчих і нормативно-правових актів з питань державних цільових програм. Проблемою є те, що бюджетні програми досить часто запроваджуються без реальних розрахунків і ґрунтовних вимірів для досягнення поставленої мети, без визначення чітких результатів їх реалізації, а найголовніше, однозначних, обґрунтованих обсягів і джерел фінансування. Так, спочатку приймають рішення й затверджують бюджетні програми, і тільки потім проводять пошук джерел фінансування, а має бути навпаки. До того ж бюджетні програми досить часто не доводяться до логічного завершення, залишаються з тих чи інших причин не реалізованими.

На всіх стадіях бюджетного процесу його учасники здійснюють оцінювання ефективності бюджетних програм на підставі аналізу результативних показників бюджетних програм їх виконання та іншої інформації. Методичні рекомендації, затвердженні наказом Міністерства фінансів України від 17.05.2011 р. № 608 [4], передбачають проведення такого оцінювання головним розпорядником коштів своєї бюджетної програми. Проте Методичні рекомендації не надають підходів до проведення порівняльного аналізу ефективності аналогічних програм, що їх виконують різні головні розпорядники коштів, але в межах території області, району чи міста.

Крім того, на сьогодні не розроблено методіку здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм на основі формульного підходу та єдиних критеріїв оцінювання, яка надала б можливість об'єктивно оцінити та визначати рівень ефективності бюджетної програми з метою прийняття управлінського рішення щодо продовження фінансування бюджетної програми в наступних періодах чи ні.

Також не вироблено єдині підходи щодо визначення кількісних та якісних показників, які можна використовувати для рейтингування місцевих органів влади за ефективністю їх діяльності у сфері управління бюджетними ресурсами, а також підходи щодо формування консолідованих показників виконання бюджетних програм [12].

Погоджуємося з експертами, що основними причинами неефективності використання бюджетних коштів і низької результативності бюджетних програм також є відсутність пріоритетів у бюджетній політиці на середньо- й довгострокову перспективу; недостатня обґрунтованість запровадження бюджетної програми та без урахування головних вимог Закону України "Про державні цільові програми"; непослідовність управлінських рішень для досягнення результативності бюджетних програм; непослідовність у виконанні й реалізації бюджетної програми.

Бюджетні програми можуть бути результативними лише за умови зміни підходів та інструментів їх реалізації, використання інтенсивних методів управління бюджетними коштами на кожному етапі їх проходження, повноцінного впровадження в бюджетний процес ПЦМ.

У свою чергу, недоліком ПЦМ бюджетування загалом є досить докладний періодичний аналіз усіх програм, що потребує значних людських ресурсів і фінансових витрат. До моменту завершення аналізу та прийняття управлінських рішень може виникати невизначеність щодо майбутнього фінансування програм.

Висновки. Підсумовуючи, слід зазначити, що сучасний етап запровадження ПЦМ в Україні характеризується лише як фор-

мальний перехід до ПЦМ бюджетування, який здійснюється за новими стандартами підготовки бюджетних запитів та інших документів, а безпосередньо зміст роботи щодо управління бюджетними ресурсами не набув принципових змін.

Однією з причин вказаного є запровадження ПЦМ на місцевому рівні як механізму поточного бюджетного планування (планування бюджету на один рік), оскільки формування місцевих бюджетів у розрізі програм має здійснюватися на основі затверджених середньо- й довгострокових стратегій соціально-економічного розвитку територій, галузей економіки тощо. Отже, відповідно до європейських підходів, бюджетні програми повинні формуватися на перспективу з урахуванням цілей і завдань соціально-економічної політики території, а запровадження ПЦМ у місцевих бюджетах невід'ємно пов'язано із середньостроковим бюджетним плануванням. На сьогодні в Україні питання запровадження середньострокового бюджетного планування як державного, так і місцевих бюджетів законодавчо майже не врегульовано.

Механізм програмно-цільового управління бюджетами може ефективно працювати лише в середовищі якісного функціонування механізму середньострокового та стратегічного планування соціально-економічного розвитку. Природа інструментів середньострокового планування й програмно-цільового управління збігається та дає змогу побудувати єдину систему функціонування цих механізмів, які не можуть бути результативними окремо один від одного.

Список використаної літератури

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. Деякі питання проведення експерименту із запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів : Наказ Міністерства фінансів України від 9 липня 2010 р. № 679 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/control>.
3. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ України на 2010–2014 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.
4. Затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм : Наказ Міністерства фінансів України від 17 травня 2011 р. № 608 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish>.
5. Затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів : Наказ Міністерства фінансів України від 2 серпня 2010 р. № 805 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish>.
6. Концепція реформування місцевих бюджетів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 308-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/308-2007>.
7. Результативні показники бюджетної програми : Наказ Міністерства фінансів України від 27 жовтня 2009 р. № 1252 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish>.
8. Схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.
9. Гладких Д. Особливості планування доходів та витрат бюджету / Д. Гладких // Вісник НБУ. – 2008. – № 1. – С. 6–8.
10. Маркович Г.Б. Пріоритетні напрями вдосконалення методологічних засад щодо запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні / Г.Б. Маркович // Фінанси України. – 2012. – № 9 (202). – С. 43–53.
11. Остаточний звіт. Консультативна підтримка реформи місцевих бюджетів, QCBS-2. Грудень 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.google.com.ua/#hl=ru&tb=d&output=search&scisearch=psy-ab&q>.
12. Практичні аспекти програмно-цільового методу бюджетування. Зарубіжний досвід / ІБСЕД, проект “Реформа місцевих бюджетів”, USAID. – Київ, 2007. – 324 с.
13. Сучасні інструменти фінансового планування : навч. посіб. / [під заг. ред. І.Ф. Щербини] ; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження”, USAID. – К. : Нора-Друк, 2012. – 128 с.

Стаття надійшла до редакції 24.05.2013.

Казюк Я.М. Внедрение современных инструментов бюджетирования в Украине на местном уровне

В статье рассмотрен современный инструмент эффективного управления бюджетными ресурсами, направленный на достижение максимального результата. Определены проблемы и дальнейшие перспективы развития управленческой технологии бюджетирования на уровне

местных бюджетов. Освещена действующая нормативно-правовая база внедрения программно-целевого метода в бюджетном процессе Украины.

Ключевые слова: инструменты бюджетирования, программно-целевой метод управления, управление бюджетными ресурсами, местные бюджеты.

Kazyuk Y. Implementation of modern tools budgeting in ukraine in local

The modern instrument of effective management budgetary resources is considered in the article, directed on achievement of maximal result. Today in it is the world acknowledged the most progressive and effective form of administrative technology of byudzhetuvannya programmatic having a special purpose byudzhetuvannya which is based on a rational management a money for the decision of socio-economic problems and allows to provide direct vzaemozv'yazok between the spent budgetary resources and got results.

On the modern stage of development the elements of administrative technology of byudzhetuvannya, which foresees forming of budget in accordance with certain long-term and medium-term priorities of development of country, are already used in Ukraine. Basis of reformation of the budgetary system of Ukraine was become by acceptance in 2001 year of the Budgetary code of Ukraine, which defined perspective possibility of gradual transition to to programmatic having a special purpose to the method of forming of budget. Also introduction of this method at the level of local budgets is acknowledged one of strategic aims of the state.

In the article essence, basic elements and constituents, is exposed programmatic having a special purpose to the method of byudzhetuvannya, advantage of planning of budget, after programmatic having a special purpose by a method and the outlined difference between planning after this method and postateynim principle of planning of budget. It is in addition, reflected and analysed operating normatively legal base in relation to introduction programmatic having a special purpose to the method in the budgetary process of Ukraine, in a that number at local level.

Certainly failings and problem questions which arise up in practice in relation to the methodological providing programmatic having a special purpose to the method at the level of local budgets.

It is marked on results research, that introduction programmatic having a special purpose to the method at local level it must take place in a complex with development of methodical recommendations in relation to the medium-term budgetary planning which is founded on well-to-do connection of budgetary indexes with the strategic aims of fiscal policy. The marked will be instrumental in efficiency of the budgetary planning, strengthening of control, will provide an informative base for acceptance of administrative decisions in relation to expedience of financing of the budgetary programs in next years.

Key words: budgeting tools, program-target method of management, management of fiscal resources, local budgets.

ПОБУДОВА МОДЕЛІ ІНТЕГРАЦІЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ТА ЗБАЛАНСОВАНОЇ СИСТЕМИ ПОКАЗНИКІВ

У статті визначено спільний простір взаємодії TQM та BSC у межах перспективних площин BSC та циклу Шухарта для різних типів організацій, у тому числі органів публічної влади. Проаналізовано внесок BSC у реалізацію ключових восьми принципів TQM.

При використанні BSC для реалізації TQM-стратегії BSC із системи показників оцінювання рівня реалізації стратегії перетворюється на систему стратегічного управління організацією у сфері якості. BSC робить систему управління в організації більш гнучкою та стійкою до викликів, що разом з реалізацією стратегії, орієнтованої на споживача, суттєво збільшує життєздатність організації в жорстких конкурентних умовах.

Ключові слова: загальне/всеохопне управління якістю (TQM), збалансована система показників (BSC), результат-орієнтований менеджмент (Performance Management), система управління якістю (СУЯ), стандарт ISO 9001, цикл Шухарта "плануй-виконуй-перевірй-дій".

За умов стрімкого зростання рівня конкуренції вжити вдається комерційним організаціям, які не просто орієнтуються на ринкове середовище, але прискіпливо вивчають потреби кожної групи потенційних покупців і ставлять ці потреби в основу своєї стратегії розвитку. Стратегія організації стає як ніколи важливою. Саме тому розбудова організації, орієнтованої на покупця (Building Customer-Focused Organization), і побудова бізнесу, орієнтованого на стратегію (Building Strategy Focused Business), є одними з основних ініціатив, які сьогодні реалізуються в усьому світі найбільшій організації, що динамічно розвиваються. Вищезазначені виклики також стосуються органів публічної влади, тільки в їх випадку замість жорстких вимог конкурентного середовища доцільно говорити про жорсткі вимоги суспільства щодо результативності та загальної ефективності їх діяльності.

Світова практика менеджменту відзначає загальне/всеохопне управління якістю (TQM) як найбільш успішну сучасну концепцію для забезпечення орієнтації організації на споживача. На практиці TQM, як правило, реалізується в системах управління якістю (далі – СУЯ). Водночас збалансована система показників (BSC) визнається однією з найкращих сучасних систем для реалізації принципу фокусування на стратегії. Постає питання можливості інтеграції арсеналів обох систем для досягнення максимальної результативності й ефективності в діяльності організації в умовах сучасного конкурентного середовища.

У вітчизняній фаховій літературі тема методології інтегрованого використання TQM та BSC поки що не знайшла свого відображення. Зарубіжні дослідники, насамперед, Захирул Хокуе (Z. Hoque), Хенрік Андерсен (H. Andersen), Штефан Хенш (Stefan Haensch) та інші, тільки починають формувати методологічну базу для спільно-

го використання TQM і BSC. Також недостатньо вивченою у фаховій літературі є реальна практика спільного використання двох систем у різних типах організацій.

Мета статті – знайти відповіді на вищезазначений виклик для сучасного менеджменту: вивчення механізмів взаємодії й побудови інтеграційної моделі СУЯ та BSC; розглянути вплив кожної із систем на іншу, спільний простір їх взаємодії при їх упровадженні в організації.

Дослідники відзначають слабку прив'язку планування в межах системи управління якістю до загальної стратегії організації та слабку мотивацію персоналу як однієї з перших у переліку причин невдач при впровадженні та тривалому функціонуванні системи управління якістю за принципами TQM. Цю тезу підтверджує досвід Запорізької облдержадміністрації, яка у 2009 р. впровадила систему управління якістю у своєму апараті, однак на 2013 р. система не функціонує. Отже, можливості арсеналу BSC у частині їх практичної корисності в подоланні вищезазначених проблем СУЯ, у тому числі в органах державного управління, стануть ще одним питанням, яке досліджуватиметься в статті.

Головним припущенням, яке досліджуватиметься, є теза, що при інтегрованому використанні TQM та BSC синергічно посилюватимуть ефект одна від одної.

Наукова новизна полягає в запропонованому визначенні спільного простору взаємодії TQM та BSC у межах перспективних площин BSC та циклу Шухарта "плануй – виконуй – перевірй – дій".

Спробуємо з'ясувати точки перетину двох систем, які впливатимуть на формування інтегрованого простору використання TQM та BCS.

Враховуючи, що система управління якістю є практичною реалізацією принципів

TQM, розглянемо, який внесок може зробити BSC у реалізацію ключових восьми принципів TQM, відображених у вимогах

стандарту ISO 9001 щодо побудови та функціонування систем управління якістю в організації (табл.).

Таблиця

Внесок BSC у реалізацію ключових восьми принципів TQM, відображених у вимогах стандарту ISO 9001 щодо побудови та функціонування СУЯ

№ з/п	Принципи TQM	Вимога стандарту ISO 9001 щодо реалізації відповідного принципу TQM у СУЯ	Внесок BSC у реалізацію відповідного принципу TQM
1	Орієнтація на споживача	Для підвищення задоволеності замовників найвище керівництво має забезпечити визначення й виконання їхніх вимог	–
2	Залучення персоналу	Доведення до всіх рівнів в організації важливості задоволення вимог замовника, а також регламентуючих та законодавчих вимог. Політика у сфері якості має бути поширеною та зрозумілою на всіх рівнях в організації	1. Ретранслює стратегію на всі структурні рівні організації. 2. Посилює мотивацію співробітників через прозорий механізм результат-орієнтованого винагородження
3	Системний підхід до управління	Забезпечити планування системи управління якістю з метою задоволення вимог стандарту та збереження цілісності системи управління якістю в процесі планування й упровадження змін до неї	Являє собою цілісну динамічну основу для системи стратегічного управління організацією на всіх стадіях управління
4	Прийняття рішень, що ґрунтуються на фактах	Забезпечити наявність ресурсів та інформації, необхідних для підтримання функціонування й моніторингу процесів, необхідних для системи управління якістю. Здійснювати моніторинг, вимірювання та аналіз цих процесів	1. Перекладає стратегію в операційні показники діяльності організації. 2. Надає механізм керівництву організації отримувати саме інформацію для прийняття рішень, а не дані
5	Процесний підхід	Визначити процеси, необхідні для системи управління якістю, та їхнє застосування на всіх рівнях в організації. Визначити послідовність та взаємодію цих процесів. Визначити критерії та методи, необхідні для забезпечення результативності функціонування цих процесів та управління ними	Концентрує увагу при плануванні на причинно-наслідкових взаємозв'язках цілей, процесів та критичних факторів успіху
6	Постійне поліпшення	Встановити, задокументувати, впровадити та підтримувати систему управління якістю й постійно поліпшувати її результативність відповідно до вимог стандарту	Надає механізм динамічного коригування курсу в ході реалізації обраної стратегії (у разі необхідності)
7	Відповідальність (відданість) керівництва	Найвище керівництво має надавати докази виконання своїх зобов'язань щодо розроблення та впровадження системи управління якістю й постійного поліпшення її результативності	–
8	Взаємовигідні відносини з постачальниками	Організація повинна оцінювати та вибирати постачальників, виходячи з їхньої здатності постачати продукцію відповідно до вимог організації	–

Аналіз таблиці дає підстави стверджувати, що BSC робить реальний внесок у реалізацію на практиці переважної більшості (п'яти з восьми) ключових принципів TQM, на яких базується функціонування СУЯ. Звертає на себе увагу той факт, що всі п'ять зазначених принципів: "залучення персоналу", "системний підхід до управління", "прийняття рішень, що ґрунтуються на фактах", "постійне поліпшення" і, нарешті, "процесний підхід" – так чи інакше пов'язані з внутрішніми управлінськими процесами організації. Отже, можна зробити висновок, що найбільше BSC позитивно впливатиме на СУЯ (TQM) саме в площині "Внутрішні процеси". Тому процеси взаємодії двох систем у цій площині BSC далі буде піддано більш детальному аналізу.

Щодо решти принципів варто висловити такі спостереження:

1. У випадку з принципом "орієнтація на споживача" логічно говорити про зворотний вплив – внесок TQM у площину BSC "Клієнти (споживачі)".

2. Хоча прямих факторів впливу BSC на реалізацію принципу "відданість керівництва" не виявлено, але слід звернути увагу на те, що відданість керівництва є необхідною складовою для успішного функціонування як СУЯ, так і BSC.

3. Також не є очевидною наявність прямих факторів впливу BSC на процес реалізації принципу "взаємовигідні відносини з постачальниками".

Результати аналізу ключових підходів та принципів функціонування СУЯ (TQM) та BSC, які викладені вище, дають змогу зробити висновок, що обидві системи мають багато спільного, насамперед:

1. Як TQM, так і BSC спрямовані на покращення результатів діяльності організації. Але між ними існує певна методологічна відмінність. TQM пропонує набір універсальних інструментів, чітка реалізація яких дає можливість без різних умов покращити рівень задоволеності споживачів та, як наслідок, загальні результати діяльності ор-

ганізації. BSC, на відміну від TQM, не дає організації "готових рішень". Натомість організація отримує міцний "каркас" для побудови та реалізації стратегічних планів. У разі чіткого усвідомлення критичних факторів успіху та причинно-наслідкових взаємозв'язків зусилля організації за допомогою BSC також поліпшуватимуть загальні результати її діяльності. Але вищезазначена методологічна відмінність у жодному разі не може бути перешкодою для спільного використання TQM та BSC, а навпаки, чітко вказує на сферу та можливість доповнення однією системою іншої.

2. Як СУЯ, так і BSC не є інструментами разового застосування, їх дія не закінчується після досягнення певного рівня якості або певних стратегічних цілей (усвідомлення цього є особливо важливим для керівників органів публічної влади України, враховуючи певні управлінські традиції).

3. СУЯ декларує принцип "орієнтованості на споживачів" як ключовий з восьми принципів. Водночас BSC передбачає відносини з клієнтами (споживачами) як одну із чотирьох головних площин аналізу та управління.

4. В основу СУЯ покладено процесний підхід. У BSC площина "внутрішні процеси організації" також є однією з ключових нефінансових площин аналізу й управління.

5. СУЯ декларує принцип "постійного поліпшення" (коригування системи). BSC також належить до динамічних інструментів управління, який передбачає коригування курсу (у разі необхідності) у ході реалізації обраної стратегії.

6. Обидві системи мають також багато спільного на організаційно-методичному рівні: відданість керівництва та максимальне залучення персоналу, використання по-

казників, які піддаються вимірюванню, тощо.

З іншого боку, у дослідницькій літературі не зустрічається відомостей про принципові відмінності СУЯ (TQM) та BSC або об'єктивні прояви негативного впливу однієї на іншу, які б заважали їх інтегрованому використанню.

Як єдине застереження автори деяких досліджень (Штефан Хенш та ін.) називають організаційну та технологічну складність процесів впровадження BSC та СУЯ (TQM) поодиночі, що інколи стає причиною невдачі їх застосування в деяких організаціях. Отже, інтегроване впровадження BSC та СУЯ (TQM) видаватиметься ще більш складним процесом для організації. Але слід звернути увагу на суб'єктивність природи можливостей виникнення організаційних і технологічних складностей у процесі інтегрованого впровадження BSC та СУЯ (TQM) в організації, які залежать від суб'єктивних внутрішніх факторів (кваліфікації персоналу, волі керівництва тощо) та прийнятої системи управління в організації. Тобто підстав стверджувати, що такі труднощі можуть об'єктивно виникати в переважній більшості організацій, до того ж реально загрожувати успіху впровадження систем, немає. Але, якщо говорити про рівень обласних державних адміністрацій, то слід зазначити, що кваліфікація персоналу й управлінська культура певною мірою можуть стати стримувальними факторами інтегрованого впровадження BSC та СУЯ (TQM).

Враховуючи вищевикладене, спробуємо окреслити сферу спільного простору взаємодії СУЯ та BSC для організації, яка впровадила обидві системи й окремо виділяє стратегію якості в загальній стратегії (рис. 1).

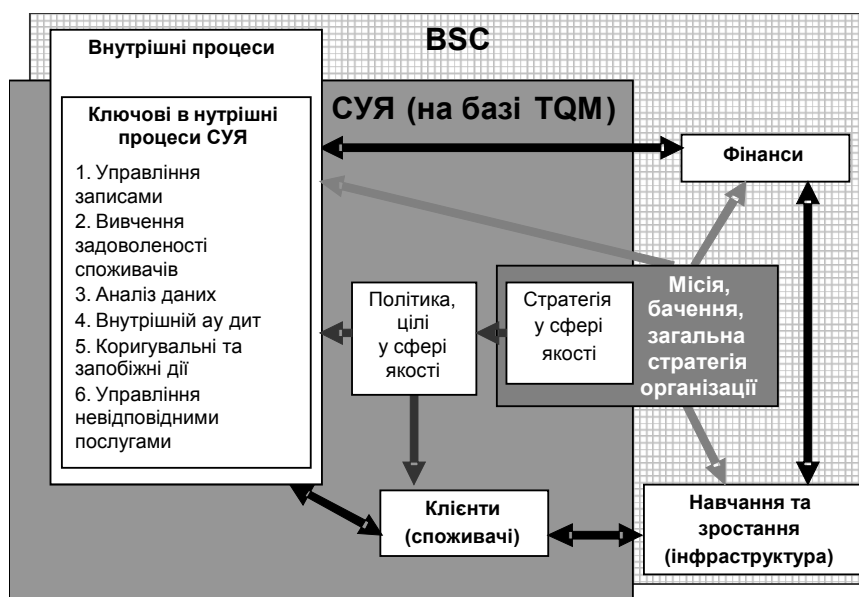


Рис. 1. Сфера спільного простору дії СУЯ та BSC

Вочевидь, що серед 4 перспективних площин BSC спільними із СУЯ будуть "клієнти/споживачі" та "внутрішні процеси" в частині процесів системи управління якістю.

Завдання стратегії якості як частини загальної стратегії організації знаходяться в політиці та річних цілях у сфері якості. У свою чергу, вони впливатимуть на процеси СУЯ. Використання BSC допомагатиме чіткій трансляції цілей та завдань у сфері якості у внутрішніх процесах СУЯ, що позитивно впливатиме на результативність процесів. Враховуючи, що будь-яка оптимізація процесів СУЯ спрямована на збільшення рівня задоволеності споживачів, від такої оптимізації виграватимуть клієнти/споживачі організації.

Рисунок 1 дає змогу чітко побачити, чим BSC та СУЯ (TQM) можуть доповнювати од-

на одну. Планування й реалізація заходів щодо оптимізації факторів у площинах "навчання та зростання" й "фінанси" сприятимуть сталому функціонуванню та вдосконаленню СУЯ у стратегічній перспективі. СУЯ, у свою чергу, органічно доповнює арсенал BSC у перспективних площинах "клієнти" та "внутрішні процеси".

Предметно розглянемо площину внутрішніх процесів організації в розрізі взаємодії BSC-СУЯ (TQM). Традиційне бачення послідовності внутрішніх процесів організації з погляду BSC (Роберт Каплан (R. Kaplan) та Девід Нортон (D. Norton)) подано в лівій частині на рис. 2. Втім, традиційна схема послідовності внутрішніх процесів організації доповнюється відповідними процесами СУЯ (права частина рис. 2).

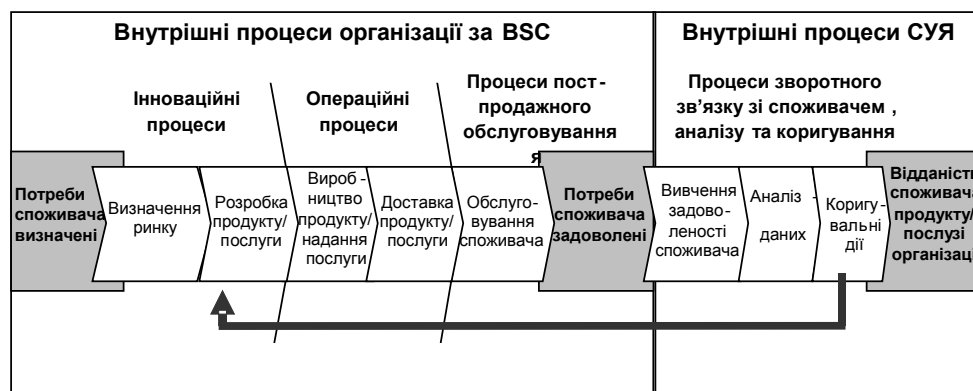


Рис. 2. Інтеграція внутрішніх процесів СУЯ до загальних внутрішніх процесів організації за BSC з погляду відносин зі споживачем

Рисунок 2 ілюструє ключову перевагу організацій, які використовують як BSC, так і СУЯ (TQM), над тими, що використовують виключно BSC. Спільне використання BSC та СУЯ (TQM) додає організації сталості у відносинах зі споживачем. Внутрішні процеси СУЯ забезпечують шлях організації від простого задоволення потреб споживача до відданості споживача продукту/послугі організації, головним чином за рахунок налагодження ефективного зворотного зв'язку зі споживачем, реагування на його вимоги та побажання. У випадку органів публічного управління замість відданості споживача послугі організації доцільно говорити про стабільне зростання рівня довіри споживача/громадянина органу управління. Зворотний зв'язок та коригування забезпечуються в межах внутрішніх процесів СУЯ. При цьому коригування за результатами аналізу вимог та побажань споживача до продукту/послуги міститиме в тому числі інноваційні процеси, коли на вимогу споживача відбуватиметься модернізація продукту/послуги. Таким чином, при розгляді поданої на рис. 2 схеми інтеграції внутрішніх процесів СУЯ у внутрішні процеси організації за BSC слід враховувати можливість циклічності процесів. У цьому світлі логічно провести аналогію

із циклом Шухарта "плануй – виконуй – перевіряй – дій". "Інноваційні процеси" (див. рис. 3) відповідатимуть стадії "плануй" циклу. "Операційні процеси" та "процеси пост-продажного обслуговування" – відповідно стадії "дій" циклу. У випадку органів публічної влади замість процесів продажного обслуговування можемо говорити про супроводження споживача (консультації роз'яснення споживачу щодо його подальших дій після отримання послуги тощо). "Процеси зворотного зв'язку зі споживачем, аналізу та коригування" відображатимуть стадії "перевіряй" та "дій" циклу. Враховуючи логіку вищезазначеної аналогії, варто детальніше розглянути, як інструментарій BSC сприятиме функціонуванню організації, що впровадила СУЯ (TQM), у межах циклу Шухарта.

З погляду циклу Шухарта "плануй – виконуй – перевіряй – дій" взаємодія BSC та СУЯ виглядає так:

1. На стадії "Плануй" циклу інструментарій BSC використовують для ретрансляції стратегії у сфері якості до всіх структурних рівнів організації, включно до рівня співробітника як конкретних оперативних цілей (оперативного плану) його діяльності в зоні його компетенції. Це дає розуміння кожному співробітнику щодо внеску, який він ро-

бить у досягнення стратегічних цілей організації у сфері якості через його повсякденну оперативну діяльність. Саме відсутність прив'язки оперативних цілей кожного співробітника до стратегії організації у сфері якості, а отже, нерозуміння своєї ролі в

системі управління якістю простими виконавцями в організації, не рідко, як свідчить практика (у тому числі досвід Запорізької облдержадміністрації), є одним з ключових факторів провалу впровадження СУЯ, або її тривалого успішного функціонування.

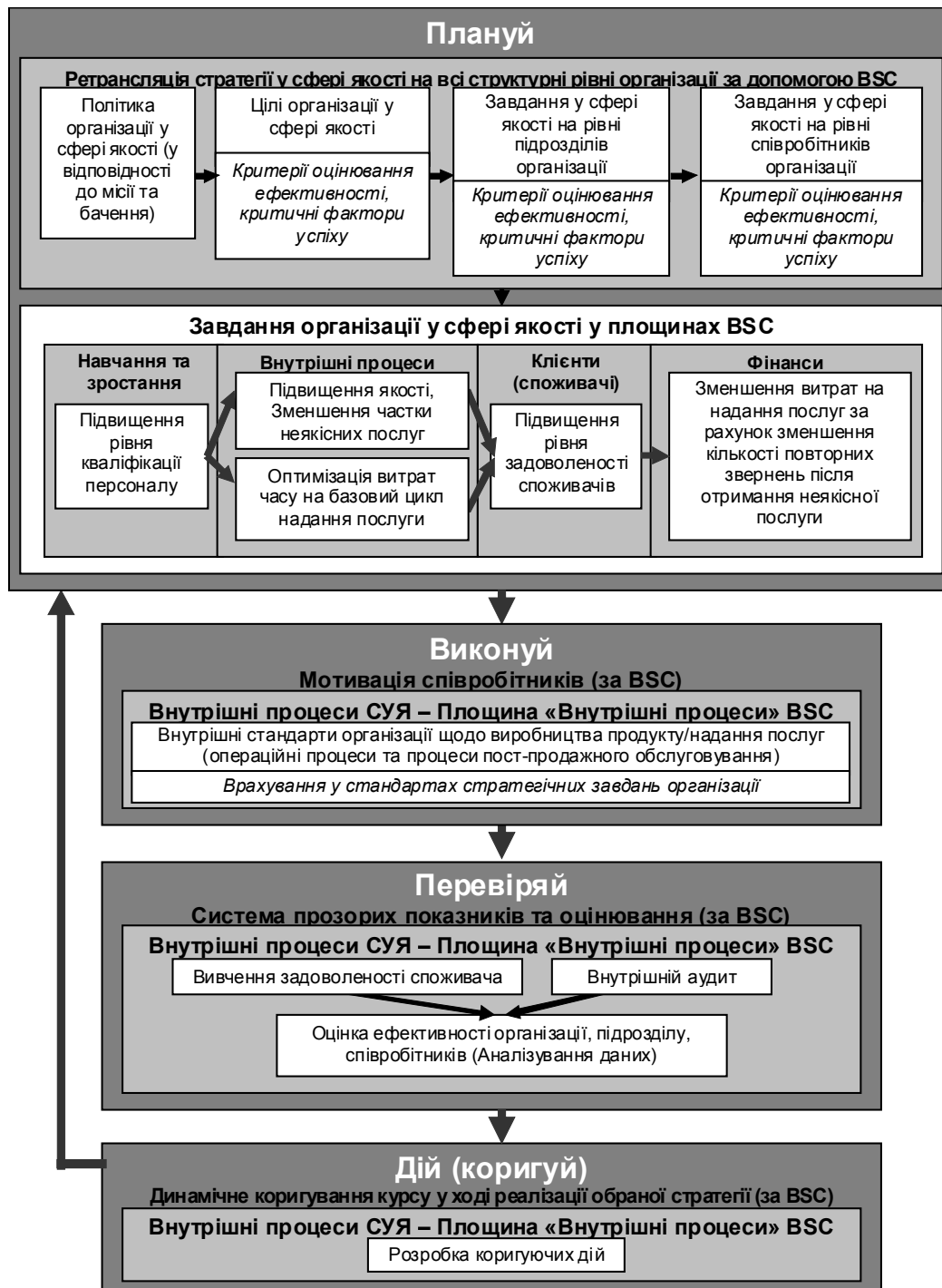


Рис. 3. Взаємодія BSC та СУЯ (TQM) за циклом Шухарта "плануй – виконуй – перевіряй – дій"

На стадії планування важливу роль відіграє застосування таких інструментів BSC, як критичні фактори успіху та причинно-наслідкові взаємозв'язки цілей, процесів. Через створення причинно-наслідкової мережі й виробленої на її основі подальшої стратегії підприємства носій рішення (директор), "перетворювач" (менеджер) і кожен

окремих членів організації (виконавець) можуть простежити, які дії мають стратегічне значення, як відбувається впровадження стратегії на окремих етапах. Використання критичних факторів успіху в комбінації з причинно-наслідковими взаємозв'язками дає змогу передбачити можливі "вузькі місця" в стратегічних планах та передбачити

відповідні запобіжні дії, що суттєво впливатиме на повноту реалізації таких планів.

Інструментарій BSC також допомагає визначити послідовність завдань та впливу від їх виконання при плануванні в системі управління якістю через розуміння причинно-наслідкових зв'язки між ключовими площинами організації (за BSC). Планові завдання, спрямовані на підвищення рівня кваліфікації персоналу, впливатимуть на оптимізацію внутрішніх процесів організації, що, у свою чергу, збільшуватиме рівень задоволеності споживачів завдяки покращенню якості (рис. 3). На горі цього ланцюга кращий рівень задоволеності споживачів позитивно впливатиме на фінансову площину через зменшення витрат на рекламу та збільшення виручки від реалізації (для комерційних організацій).

2. Завдяки BSC на стадії "Виконуй" вищеописаний механізм трансформації стратегічних завдань у оперативний план конкретного співробітника разом з прозорими критеріями оцінювання його виконання дають змогу організації запровадити ефективну прозору систему фінансових винагород персоналу з орієнтацією на його результативність у сфері якості. За умов використання вищезазначеного механізму щорічне оцінювання державних службовців з формальної процедури може перетворитись на ефективний механізм заохочення результативних працівників місцевих державних адміністрацій. Отже, інструментарій BSC дає можливість суттєво підвищити рівень фінансової мотивації персоналу, що також додає сталості функціонуванню системи управління якістю організації.

Матриця механізму ретрансляції стратегічних завдань в оперативні плани так само дає змогу враховувати стратегічні цілі організації у внутрішніх стандартах організації щодо виробництва продукту/надання послуг, які регламентують процедури в межах операційних процесів та процесів постпродажного обслуговування. Це надає додаткову можливість співробітникам у своїй повсякденній оперативній діяльності завдяки слідуванню внутрішнім стандартам бути більш орієнтованими на стратегічні цілі організації у сфері якості.

3. На стадії "Перевірй" система прозорих показників та оцінювання (за BSC) суттєво поліпшує механізм реалізації процесів вивчення задоволеності споживача, внутрішнього аудиту й аналізування даних, а також збільшує їх ефективність. Через прив'язку показників оцінювання до стратегічних цілей у сфері якості, крім картини поточного стану справ в організації, керівництво організації за результатами стадії "Перевірй" отримує інформацію щодо того, наскільки поточна діяльність спрямована на реалізацію стратегічних завдань у межах СУЯ (TQM). Це дає змогу вивести управління СУЯ з оперативного на стратегічний рівень.

4. На стадії "Дій/Корегуй" BSC озброює організацію механізмом динамічного коригування курсу в ході реалізації обраної стратегії в разі такої необхідності. Не в останню чергу динамічність забезпечується за рахунок використання в BSC не тільки традиційних – показників/індикаторів, що запізнюються, а й випереджальних. Якщо показники, що запізнюються, відображають результати минулої діяльності, то випереджальні індикатори являють собою фактори діяльності, які призводять до виникнення показників, що запізнюються. Отже, постійний моніторинг випереджальних індикаторів до настання дій, які потім оцінюють показники, що запізнюються, дає змогу коригувати стратегічні плани в процесі їх реалізації до отримання кінцевої оцінки щодо результатів їх реалізації.

Висновки. Інструментарій BSC системно додає СУЯ на всіх стадіях циклу Шухарта, а не тільки на стадії оцінювання. BSC допомагає організації сформулювати стратегію (з урахуванням місії та бачення), перекласти її в оперативні плани та зрозумілу систему показників результативності, реалізувати стратегічні плани й провести оцінювання їх реалізації, зробити коригування стратегії в разі необхідності. Отже, маємо наочне підтвердження тези, що при використанні BSC для реалізації TQM-стратегії, BSC із системи показників оцінювання рівня реалізації стратегії перетворюється на систему стратегічного управління організацією у сфері якості.

Виведення СУЯ за допомогою BSC з оперативного на стратегічний рівень планування з використанням випереджальних показників додає СУЯ та організації в цілому сталості, дає змогу передбачати й оперативно усувати перепони, на які або складно, або взагалі неможливо вчасно реагувати при використанні традиційних систем планування. Отже, BSC робить систему управління в організації більш гнучкою та стійкою до викликів, що разом з реалізацією стратегії, орієнтованої на споживача, суттєво збільшує життєздатність організації в жорстких конкурентних умовах.

Крім вищезазначених, особлива практична цінність BSC для системи управління якістю виявляється в можливостях, які надає BSC організації в подоланні "ахіллесової п'яти", при впровадженні та функціонуванні СУЯ – недостатнього рівня мотивації персоналу.

Таким чином, на методологічному рівні складається чітка картина того, як використання BSC суттєво збільшує на практиці ймовірність успішного впровадження та функціонування системи управління якістю в організації.

З іншого боку, інструментарій СУЯ (TQM) при інтегрованому використанні разом з BSC підвищує ефективність останньої в площинах "клієнти/споживачі" та "внутріш-

ні процеси”, фокусуючи увагу на клієнт-орієнтованих внутрішніх процесах організації, що дає змогу перейти організації на новий рівень спілкування зі споживачем від простого задоволення потреб до відданості споживача продукту/послугі організації.

Підсумовуючи результати вищевикладених досліджень, маємо всі підстави стверджувати, що ключова гіпотеза про те, що при інтегрованому використанні TQM та BSC синергічно посилюватимуть ефект одна від одної, віднайшла достатньо підтверджень на теоретичному рівні. Зрозуміла, універсальна методологія синергічної взаємодії TQM та BSC може слугувати міцним підґрунтям для успішного інтегрованого застосування двох систем у різних типах організацій на практиці. Крім очевидних перспектив використання інтеграційної моделі двох систем в організаціях комерційного сектору (як виробничих і у сфері послуг), вона також може бути застосована до організацій у сфері публічного управління, особливо якщо розглядати органи публічної влади як суб'єкти надання спеціалізованих послуг. Подальші дослідження в розвитку ключових тез цієї статті будуть присвячені саме апікації моделі до органів місцевої виконавчої влади України на рівні обласних державних адміністрацій.

Список використаної літератури

1. ДСТУ ISO 9001:2009 Системи управління якістю : Вимоги [Електронний ресурс]. – К. : Держспоживстандарт України. – 2009. – Режим доступу: <http://nads.gov.ua/sub/data/upload/publication/chernovytska/ua/6337/9001-2009.pdf?s398224032=a4a03bc1c64f5135c3b75e133c77387e>.
2. Каплан Р. Сбалансированная система показателей: от стратегии к действию [Электронный ресурс] / Р. Каплан, Д. Нортон. – М. : ЗАО “Олимп-Бизнес”, 2003. – Режим доступа: http://www.e-reading-lib.org/bookreader.php/141077/Kaplan_-_Sbalansirovannaya_sistema_pokazatelei.pdf.
3. Нивен Пол Р. Система сбалансированных показателей для государственных и неприбыльных организаций / Пол Р. Нивен. – Д. : Баланс Бизнес Букс, 2005. – 336 с.
4. Хенш Штефан. Balanced Scorecard как инструмент стратегического менеджмента качества посредством DIN EN ISO 9001:2000 [Электронный ресурс] / Хенш Штефан // Технологии качества жизни. – 2002. – № 2. – Т. 2. – С. 33–40. – Режим доступа: <http://www.interface.ru/misc/basc.html>.
5. Hoque Z. Total quality management and the Balanced Scorecard approach: a critical analysis of their potential relationships and directions for research [Электронный ресурс] / Z. Hoque // Critical Perspectives on Accounting. – 2003. – № 14. – С. 553–566. – Режим доступа: <http://www.distrodocs.com/12185-total-quality-management-and-the-balanced-scorecard-approach#w=500>.
6. Hoque Z. Celebrating the 20th anniversary of the Balanced Scorecard: Relevance lost or relevance gained and sustained? [Электронный ресурс] / Z. Hoque // La Trobe University. – Melbourne : Australia. – 2012. – Режим доступа: <http://www.asb.unsw.edu.au/schools/accounting/Documents/z.%20Hoque%20-%20Celebrating%20the%2020th%20Anniversary%20of%20the%20Balanced%20Scorecard.pdf>.
7. Kaplan Robert S. Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System [Электронный ресурс] / Robert S. Kaplan, David P. Norton // Harvard Business Review, Harvard University. – Boston ; USA. – 2007. – Режим доступа: <http://download.microsoft.com/document/s/uk/peopleready/Using%20the%20Balanced%20Scorecard%20as%20a%20Strategic%20Management%20System.pdf>.
8. Kaplan Robert S. Conceptual Foundations of the Balanced Scorecard / Robert S. Kaplan [Электронный ресурс] // Harvard Business School, Harvard University. – Boston ; USA. – 2010. – Режим доступа: <http://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/10-074.pdf>.
9. Rohm Howard. Developing and Using Balanced Scorecard Performance Systems [Электронный ресурс] / Rohm Howard // Balanced Scorecard Institute, USA. – 2002. – Режим доступа: <http://glennschool.osu.edu/faculty/brown/home/812%20Strategy/2010/Balanced%20Scorecard.pdf>.

Стаття надійшла до редакції 16.05.2013.

Касьяненко Д.В. Построение модели интеграции системы управления качеством и сбалансированной системы показателей

В статье определяется общее пространство взаимодействия TQM и BSC в рамках перспективных плоскостей BSC и цикла Шухарта для различных типов организаций, в том числе органов публичной власти. Анализируется вклад BSC в реализацию ключевых восьми принципов TQM.

При использовании BSC для реализации TQM-стратегии BSC из системы показателей оценки уровня реализации стратегии превращается в систему стратегического управления организацией в области качества. BSC делает систему управления в организации более гибкой и

устойчивой к вызовам, что вместе с реализацией стратегии, ориентированной на потребителя, существенно увеличивает жизнеспособность организации в жестких конкурентных условиях.

Ключевые слова: общее/всеобъемлющее управление качеством (TQM), сбалансированная система показателей (BSC), результат-ориентированный менеджмент (Performance Management), система менеджмента качества (СМК), стандарт ISO 9001, цикл Шухарта "планируй – выполняй – проверяй – действуй".

Kasianenko D. Building an integration model of Quality management system and the Balanced Scorecard

The article contents research of TQM-BSC influence on each other and their common space of interaction while their implementation in different types of organizations, including public authorities. Another subject for analyses is contribution of BSC to realization of eight key principles of TQM represented in ISO9001 standard's requirements to organization in building and functioning of quality management systems. Joint usage of TQM-BSC contributes to organization sustainability in relationship with its customers. Internal QMS-processes assure the way of organization from simple customers' satisfaction to customers' commitment to products/services of the organization. That effect is reached mainly through arranging effective feedback from customers and furthermore reacting on their wishes and requirements. The following assumption finds its confirmation that in case of using BSC to implement TQM-strategy, BSC is transformed from the system of indicators for evaluation of level of strategy realization to the system of strategic management of organization.

The common space of TQM-BSC interaction is identified in measures of BSC-perspectives and the Shewhart's PDCA-cycle. The set of BSC instruments contributes to QMS on each stage of Shewhart's PDCA-cycle, not only at "Check" stage. BSC helps organization to form its strategy, to transform it into operational plans and understandable system of performance evaluation indicators, to implement strategic plans, to evaluate the level of their realization and finally to correct the strategy if needed. Thereby BSC makes organization's management system more flexible and resistant for challenges, which considerably increases viability of organization under tough competition while implemented together with customer oriented strategy.

The author of the article comes to the conclusion that integrated usage of TQM-BSC causes synergetic effect on each other, which has enough confirmations on theoretical level. Understandable, universal methodology of synergetic interaction of TQM-BSC can serve as solid background for using both systems in different types of organizations in practice.

Key words: Total Quality Management (TQM), Balanced Scorecard (BSC), Performance Management, Quality management system, ISO 9001 standard, W. Shewhart's Plan-Do-Check-Act cycle (PDCA-cycle).

УДК 330.837:351.85

І.В. Костенюк

кандидат економічних наук, доцент
Донецький державний університет управління

СПЕЦИФІКА ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ СПРИЯННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПОЯСНЕННЯ З ПОЗИЦІЇ ТЕОРІЇ КУЛЬТУРНИХ ТРАНСФЕРІВ

У статті визначено особливості теорії культурних трансферів та за її допомогою пояснено специфіку державного механізму сприяння інституціоналізації місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: державний механізм, місцеве самоврядування, інституціоналізація місцевого самоврядування, теорія культурних трансферів.

Розгляд процесу інституціоналізації місцевого самоврядування в Україні з позицій соціокультурного підходу, що базується на принципі міждисциплінарності, дає змогу звертатися до досягнень сучасної гуманітаристики у спробах комплексного опису міжкультурних взаємодій та запозичень. У цьому випадку значний евристичний потенціал для розробки державного механізму сприяння інституціоналізації місцевого самоврядування в Україні має сучасний культурологічний дослідницький напрям, що отримав назву "культурний трансфер".

Цей напрям сформувався у 1980-х рр. завдяки науковій діяльності французьких культурологів М. Еспаня та М. Вернера, що досліджували культурні зв'язки між Францією та Німеччиною [1]. Згодом, із наростанням глобалізаційних тенденцій, сама ідея міжкультурних взаємодій і культурних запозичень набувала все більшої гостроти та вочевидь потребувала окремої теоретичної моделі для пояснення більшості суспільних процесів, спричинених глобалізацією – змішування культур, гібридизації, креолізації тощо.

Мета статті полягає у визначенні особливостей теорії культурних трансферів та поясненні за її допомогою специфіки державного механізму сприяння інституціоналізації місцевого самоврядування в Україні.

Термін "трансфер" для українського мовного простору є словом іншомовного походження, якому і досі не було підібрано відповідного мовного аналогу ("культурне переміщення", "культурне перенесення" не достатньо передають головний зміст поняття "трансфер"). Відтак він застосовується у такому вигляді, хоча це ускладнює його широке сприйняття через те, що традиційно цей термін виявився закріпленим за сферою туризму та банківською справою, тож неоднозначно сприймається в контексті оцінювання соціокультурних процесів [1].

Сам феномен культурного трансферу повинен розглядатися як динамічний процес, що пов'язує між собою три компоненти:

- 1) висхідну культуру;
- 2) інстанцію-посередника;
- 3) цільову культуру [2, с. 23].

Застосування цього концепту до вивчення місцевого самоврядування в Україні передбачає, по-перше, ґрунтовне вивчення наявних практик місцевого самоврядування в країнах розвинутої ліберальної демократії, чий культурний вплив на Україну значною мірою посилювався після проголошення державної незалежності та вибору на користь демократичного суспільства. По-друге, як об'єкт дослідження постає ціле поле діяльності посередників, що виконували роль своєрідних "тлумачів" та "трансляторів" цих західних моделей, серед яких можемо назвати вчених (їх персональну роботу та у межах університетських колективів), законодавців (що внаслідок власної діяльності мусили розробляти та законодавчо оформлювати українську модель місцевого самоврядування, ґрунтуючись на західних і національних досягненнях), видавництва (які обирали ті чи інші західні праці для перекладу та видання), ЗМІ (які чимало зробили не лише для популяризації західних політичних проектів, а й повсякденного життя та досвіду розв'язання власних проблем) тощо. Дослідження третього компонента – цільової культури – передбачає вивчення практик і форм відбору певної інформації, а також форми засвоєння та рецепції (адаптація до місцевих умов та досвіду, творчий переклад, наслідування, відторгнення, опір тощо).

Соціокультурний підхід є надзвичайно продуктивним з огляду на розуміння процесу становлення місцевого самоврядування в Україні як культурного трансферу.

Він дає змогу комплексно розглянути історико-культурну ситуацію цільової культури не нехтуючи дослідженням усього розмаїття культурних проявів як на рівні соціальних інститутів та соціальних груп, так і на рівні персоносфери окремої людини, звернутися до феноменів духовного життя суспільства та їх ролі у підготовці суспільної свідомості до культурних новацій.

У контексті вивчення історико-культурних умов цільової країни набувають особливої актуальності вивчення механізмів "соціального зараження", певної моди на ідеї, одночасного продукування близьких за змістом ідей, висновків та оцінок. Суспільство і саме не завжди встигає усвідомити, чому саме зараз актуалізувалася та чи інша проблема чи інформація. І ось тут, наступним важливим кроком стає вивчення культурних посередників, які завжди проглядаються за процесами культурного трансферу.

Усвідомлення ролі культурних посередників є так само надзвичайно важливим, оскільки від їх розуміння, рівня засвоєння, здатності перекодувати та транслювати нове знання значною мірою залежить подальша трансформація культурних елементів у цільовій культурі.

У процесі культурного трансферу може бути навіть здійснена деконструкція культурної форми висхідної культури та її подальше збирання у межах цільової культури, що фактично призводить до майже повної втрати її первісного змісту. Однак теорія культурних трансферів дає змогу поглянути на цей процес не з позицій провалу культурних наслідувань, а як пристосування цієї форми до нового контексту, формування її гомогенності із культурним середовищем цільової культури та відкриття її нових функціональних можливостей.

Тож фактично ми можемо говорити про культурне наслідування лише тоді, коли відбулося майже повне копіювання культурного артефакту іншої культури. В усіх інших випадках ми говоримо про культурний трансфер – гнучкий процес адаптації культурних артефактів до цільової культури. Таке бачення дає підстави говорити про сучасні практики місцевого самоврядування в Україні не як про результат культурного контакту чи культурного наслідування, а як про комплекс механізмів культурної адаптації місцевого самоврядування у їх динамічному розвитку.

З огляду на розуміння цього як динамічного процесу, важливим стає вивчення того, що саме у процесі культурного трансферу відбирається, у який спосіб передається та яким чином сприймається.

Крім ситуації успішного трансферу, може існувати і зворотна ситуація, що виявляється у несприйнятті, відторгненні, активному опорі, ігноруванні культурного артефакту. Ще один важливий аспект, на якому слід загострити увагу. Теорія культурних трансферів, завдяки її системному та комплексному баченню предмета, дає змогу розглянути процес засвоєння чужих культурних взірців не як односпрямований процес, що охоплює всі соціальні групи певного суспільства, а навпаки, як складний та різноспрямований процес, в яких кожна людина, кожна соціальна група (верства) та суспільство в цілому відіграють свою роль. Наступним важливим моментом цього теоретичного конструкта є розуміння того, що

будь-яке явище, процес або феномен, які на перший погляд здаються суто національними, насправді є складним поєднанням різних культур та взаємовпливів.

Особливістю теорії культурних трансферів є і те, що у фокусі уваги дослідника повинні опинитися культурні та національні складові тих концептів, без яких неможливим є саме вивчення культури: нація, громадянин, патріотизм, цивілізація, культура, освіта, просвіта – і які, стаючи інструментом аналізу, приховують у собі насправді загрозу довільного їх використання, оскільки у кожній мові вони означають не одне й те саме.

Спробуємо побіжно накреслити загальні моменти культурного трансферу в Україну західної самоврядної моделі та тих результатів цього процесу, що маємо на сьогодні [4]. Як показала соціальна практика, науково обґрунтований на Заході процес модернізації виявився не таким уже й однозначним. У більшості країн транзиту очевидного переходу від тоталітарних (авторитарних) режимів до демократичних не відбулося. Натомість маємо вочевидь нові сталі форми взаємодії населення та державних інституцій у межах зазначених країн.

Розгляд можливостей державно-управлінських впливів на розвиток та впорядкування самоврядних практик в Україні крізь призму теорії культурних трансферів передбачає усвідомлення важливого значення саме соціокультурної детермінації в принципах і засадах місцевого самоврядування.

Попри власну важливість, культурні та соціальні аспекти практично не звучать у тексті Закону "Про місцеве самоврядування в Україні", в якому і досі "соціальне" пов'язується лише із забезпеченням для населення певного рівня соціальних благ [5], а "культурне" – лише з діяльністю творчої еліти – митців, письменників, акторів тощо. Це саме стосується і законодавчих актів, що регулюють практики місцевого самоврядування – акцент робиться на правовому та фінансовому аспектах їх діяльності. Попри наявність розуміння того, що самоврядні практики мають здійснюватися з урахуванням місцевих умов та особливостей, останні ніяк не деталізовані, тож і залишаються неактивними.

Далі, напрямами діяльності місцевих органів самоврядування у Законі визнається виконання програм соціально-економічного та культурного спрямування, що цілком логічно мало б бути продовжено у декларації необхідності процедур вивчення й аналізу соціально-культурної структури території, місцевих особливостей територіальної громади, для раціоналізації розподілу ресурсів з урахуванням особливостей певної території та тих соціокультурних процесів, що даються взнаки. Однак, на жаль, подібної діяльності й надалі не спостерігається на місцевому рівні. Маємо лише поодинокі розвідки вчених, що задово-

ляють їх приватні інтереси або замовлення "грантодавців", замість систематичної роботи на замовлення держави з метою підвищення якості управління.

Наступною важливою проблемою, що зустрічаємо у процесі культурного трансферу, є те, що на сьогодні не в повному обсязі працює система представницької демократії в Україні.

Мусимо визнати, що українське суспільство і досі долає радянські звички "народної демократії", яка декларувалася як народовладдя, а насправді виявлялася системою жорсткого контролю з боку владних структур за всіма сферами суспільного життя. Додамо до цього ще й те, що за радянських часів було здійснено масштабний експеримент зі створення соціально-гомогенного суспільства (завдяки застосуванню політики егалітаризму й ідеологічного формування трьох основних соціальних груп населення: двох класів – робітників і селян та верстви з інтелігенції).

На зміну цьому суспільству в Україні формується складноструктурований, диференційований і плюралістичний соціум, який є першоосновою справжньої демократії. Однак проблема полягає у тому, що на сьогодні значна кількість цих соціальних груп перебувають у стадії свого становлення, їх представники не повною мірою ідентифікують себе з тією чи іншою соціальною групою (це також підтверджується тими проблемами, на які наражаються фахівці у спробах виявлення самооцінок людей щодо їх соціального статусу).

Відтак найбільшою проблемою сучасного місцевого самоврядування стає надзвичайно низька громадянська активність та соціальна участь. Відсторонена протягом тривалого часу від процесу виробництва та здійснення політики, людиність Радянського Союзу і за нових умов зберігає відпрацьовані стратегії поведінки.

Чималий дослідницький інтерес являють собою і функціонери від місцевого самоврядування, роль та місце яких у сучасних процесах становлення публічного управління є недостатньо дослідженою. При цьому мусимо пам'ятати, що ці особи є сполучною ланкою між населенням та владою, й відтак формують відчуття успішності (чи неуспішності), результативності, або навпаки, тих чи інших ініціатив населення. Від персональних якостей цих людей, від їх можливостей як групи стати агентами змін у країні значною мірою залежить доля місцевого самоврядування в країні.

Прагнучи до цілісного подання предмета вивчення, наукова спільнота не може не відзначити соціальні та культурні чинники системи місцевого самоврядування. Так, у своїй дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата соціологічних наук О. Аборвалова зазначає, що "для забезпечення самовідтворення інституту самоврядування необхідна соціальна база і особливе культурне середовище, тобто певний рівень

освітнього і культурного розвитку членів територіальної спільноти" [5]. Далі здобувачка розкриває труднощі соціокультурного характеру, які перешкоджають сучасному розвитку цього феномену, серед яких відсутність соціальної бази із "самодіяльного населення", власників, учасників ринкових відносин, з одного боку, а з іншого – втрачені традиції сільської общини та земства, які навряд чи можуть бути відновлені в умовах міста [5, с. 14].

На пошук шляхів вирішення цих та інших проблем спрямовані зусилля багатьох вітчизняних учених, громадських і політичних діячів. У своїх наукових працях вони висувують різноманітні практичні рекомендації щодо цього [6].

Приклади неухиби чи ігнорування соціокультурного чинника, умов функціонування самоврядування можна віднайти у монографічній [7], навчальній літературі [8], програмах виступів конференцій [9], програмах і проектах [10]. Підходячи до теми своєї дисертаційної роботи "Соціокультурні чинники розвитку підприємницької діяльності в російському суспільстві, у час його трансформації" В. Гельман констатує ситуацію тотальної неухиби до соціокультурних чинників при вивченні організації та різних аспектів функціонування економічної системи. "Панівні у сучасній економічній теорії напрями, базуючись на неокласичних принципах, все більше наштовхуються на труднощі, спричинені все більшою економізованістю наукової системи, слабкою увагою до ролі соціокультурного та інших нееконімічних чинників. Все більше набирають силу такі наукові напрями, як інституціоналізм, соціокультурні концепції модернізму і постмодернізму, теорії економіки морального виміру та стійкого розвитку, концепції постіндустріального ("постекономічного") суспільства, соціальна антропологія та ін. Незважаючи на їх різноманітність та недостатню сувору оформленість, "головне полягає в самих спробах відобразити і зафіксувати нееконімічний бік, відійти від вузькоеконімічних координат, від обмежених за своїми масштабами парадигм" [11, с. 45].

Таким чином, опираючись на ці та інші заяви дослідників, висновки аналізу законодавчих документів, виступи та праці науковців різних дисциплін, можна говорити про декларативну гуманітарність, але фактичну відсутність урахування соціокультурних аспектів при розгляді тих чи інших проблем цього типу врядування у суспільстві (зокрема українському).

Висновки. Застосована у нашому дослідженні теорія культурних трансферів дає змогу розглянути процес становлення самоврядних практик в Україні як частину загального процесу культурного взаємовпливу країн світу в межах нового глобалізованого світу, уникнувши ранжування культур, та відмовившись від "драматичного" бачення українського самоврядування завдяки розумінню його процесуальності.

Культурний трансфер є довготривалим процесом, відтак можемо знайти у нашому суспільстві як очевидні його позитивні результати, так і негативні. Розуміння їх, наукова систематизація повинні стати запорукою й обов'язковою умовою вдосконалення державного механізму сприяння розгортанню української моделі самоврядування.

Список використаної літератури

1. Дмитриева Е. Теория культурного трансфера и компаративный метод в гуманитарных исследованиях: оппозиция или приемственность [Электронный ресурс] / Е. Дмитриева // Вопросы литературы. – 2011. – № 4. – Режим доступа: <http://magazines.russ.ru/voplit/2011/4/dm16.html>.
2. Лобачева Д.В. Культурный трансфер: определение, структура, роль в системе культурных взаимодействий / Д.В. Лобачева // Вестник ТГПУ. – 2010. – Вып. 8 (98). – С. 23–27.
3. Костенок І.В. Соціокультурні чинники розвитку місцевого самоврядування в Україні / І.В. Костенок // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2011. – № 1 (8). – С. 288–294.
4. Как добиться прозрачного местного самоуправления в Восточной Европе // Трансформация. – 2000–2001. – № 6. – С. 32–33.
5. Аборвалова О.Н. Территориальное общественное самоуправление в системе самоуправления современной России : автореф. на соискание уч. степени канд. соц. наук / О.Н. Аборвалова. – Саратов, 1999. – 19 с.
6. Шевырѐв И. Становление и развитие местного самоуправления на Украине: проблемы и перспективы их разрешения [Электронный ресурс] / И. Шевырѐв. – Режим доступа: <http://www.yurclub.ru/docs/other/article90.html>.
7. Козюра І.В. Місцеве врядування в Канаді / І.В. Козюра. – К. : Вид-во Української Академії державного управління, 2001. – 155 с.
8. Козюра І.В. Місцеве самоврядування в Україні (становлення та еволюція) : навч. посіб. / І.В. Козюра, О.Ю. Лебединська. – Ужгород : Патент, 2003. – 224 с.
9. Конференція "Розвиток місцевого самоврядування в Україні у контексті євроінтеграції" (22–23.06.2004), 15 листопада 2006 року у конференц-залі НІСД відбувся "круглий стіл" на тему "Регіональна політика та розвиток місцевого самоврядування".
10. USAID Ukraine. Місцеве самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukraine.usaid.gov/ukr/lib/Fact_sheets/localgov_ukr.pdf.
11. Гельман В.А. Социокультурные факторы развития предпринимательской деятельности в трансформирующемся российском обществе (на материалах Республики Бурятия) : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. соц. наук : спец. 22.00.04 "Социальная структура, социальные институты и процессы" [Электронный ресурс] / В.А. Гельман. – Режим доступа: <http://cheloveknauka.com/sotsiokulturnye-factory-razvitiya-predprinimatelskoy-deyatelnosti-v-transformiruyuschemsya-rossiyskom-obschestve>.

Стаття надійшла до редакції 04.04.2013.

Костенок И.В. Специфика государственного механизма содействия институционализации местного самоуправления: пояснение с позиции теории культурных трансферов

В статье определяются особенности теории культурных трансферов и на ее основе приводится пояснение специфики государственного механизма содействия институционализации местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: государственный механизм, местное самоуправление, институционализация местного самоуправления, теория культурных трансферов.

Kostenok I. Specificity of local government institutionalization state supporting mechanism: explanation from the side of culture transfers theory

In the article the theoretical and methodological basis as well as practical propositions as to the system modernization of local government institutionalization state supporting mechanism are grounded taking into consideration social and cultural factors. The theoretical view of the local government institutionalization state supporting mechanism is extended due to successful implementation of socio-cultural approach achievements, the neo-institutional theory, the theory of cultural matrix and cultural transfers. The view of the society as unity of culture and sociality allowed get deeper understanding of individual's values and orientations as well as group ones, and as a result prove the existence of objective limits for social transformations, determine socio-cultural reasons, which explain the deviation of reforms and plans.

The practical results of this work lie in developing the local government institutionalization state supporting mechanism taking into consideration social and cultural factors and based on such instruments and technologies of making public more active and competent as social capital, social partnership, technologies of intermediation by means of communicative cross-discipline groups and couch-technologies.

The theory of culture transfers consider the process of self-government practices implementation in Ukraine as a part of general cross-cultural incorporation process going on between countries in the frame of world globalization Culture transfer is a long-term process with its positive and negative consequences, thus their timely understanding allows avoid drawbacks during modernization of local government institutionalization state supporting mechanism.

Key words: state mechanism, local governing, local governing institutionalization, the theory of culture transfers.

УДК 35.071.5(477):346.46:332.14(045)

Т.А. Кравченко

кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

РЕАЛІЗАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ НА ОСНОВІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Питання підвищення економічної та соціальної стабільності, фінансової стійкості й екологічної безпеки України є особливо актуальними та важливими, що й зумовлює необхідність комплексного вирішення завдань, спрямованих на забезпечення сталого розвитку територіальних громад, шляхом ефективної державної політики. Узагальнено та розвинуто підходи щодо реалізації національних інтересів у контексті забезпечення сталого розвитку територіальних громад.

Ключові слова: місцеве самоврядування, сталий розвиток, місцевий розвиток, державне управління, органи місцевого самоврядування, територіальні громади, принципи, стратегічне партнерство, програми соціально-економічного розвитку.

Імперативом і метою довгострокової національної стратегії забезпечення позитивної суспільної динаміки визначено сталий розвиток. Одним з таких імперативів глобальної перспективи в загальносвітовому масштабі і, беззаперечно, для України є концепт сталого розвитку. Його змістом має стати взаємодія, взаємовплив та інтеграція економічних, соціальних і екологічних вимірів. До того ж ця тріада має "оконтурюватися" масштабними інвестиційними реформами, опорою на інноваційні процеси, демократію та громадянське суспільство, інформаційні технології, модернізаційні проекти, поліпшення ресурсовикористання. Власне це і є сталий розвиток, тобто розвиток, який задовольняє потреби нинішнього покоління таким способом, щоб не зашкодити здатності прийдешніх поколінь задовольняти свої потреби.

Забезпечення сталості позитивних суспільних тенденцій, стійкості економічного зростання та розвитку неможливо без досягнення суспільного консенсусу навколо основоположних складових організаційно-економічного механізму, який забезпечуватиме легітимність і дієвість державної політики. Такий консенсус можна сформуванати лише в разі практичного нарощення потенціалу, насамперед економічного, на рівні територіальних громад, становлення останніх як дієздатних суб'єктів реалізації політики соціально-економічного розвитку, інструментів максимально ефективного використання потенціалів територій, з яких, власне, і складається національний потенціал розвитку.

Сталість – це нова парадигма прийняття рішень для всіх секторів суспільства, яка базується на кращому розумінні складного взаємозв'язку між економічними, соціальними аспектами та навколишнім середови-

щем, а також впливу рішень, які приймаються сьогодні, на майбутні покоління. Сталий розвиток має починатися та підтримуватися на рівні територіальної громади, і, відповідно, забезпечення сталого розвитку повинно здійснюватися знизу-догори, тобто від конкретної громади до національного й світового рівнів. А для того, щоб можна було вивести регіон на траєкторію сталого розвитку, слід не тільки визначити ресурсну забезпеченість території, збалансувати економічні, соціальні та екологічні інтереси суб'єктів політики місцевого розвитку, а й детально проаналізувати ситуацію, що склалася в провідних секторах економіки певної території.

Як показує проведений аналіз, теорія сталого розвитку перебуває в стадії свого становлення. Шляхи переходу до сталого розвитку, зокрема, організаційно-правовий та фінансово-економічний механізми збалансованого розвитку територій, обґрунтовують: Д. Герман, В. Ільяшенко, В. Карпенко, О. Кузнецов, О. Кучеренко, Ю. Куц, В. Мамонова, Ю. Мельник, М. Миколайчук, П. Надолішній, В. Попков, С. Серьогін та ін. Особливо активізувалися наукові пошуки в останнє десятиліття.

Разом з тим, слід зауважити, що досі не вироблено загальноприйнятого визначення такої складної наукової категорії, як "сталий розвиток", бракує наукових розробок щодо визначення сутності й специфіки регіонального та місцевого сталого розвитку, що свідчить про відсутність методологічного й методичного інструментарію проведення досліджень.

Недостатньо дослідженням залишається й питання синтезу механізмів сталого розвитку з механізмами місцевого самоврядування та самоорганізації, з можливостями практичного використання останніх під час планування перспективи розвитку територій. Видається, що саме цей зв'язок є кри-

тично важливим фактором наукового обґрунтованого вибору стратегії сталого розвитку регіону. Якщо цього не врахувати, цілі стратегії та зумовлюваний ними зміст можуть бути визнані як неадекватні внутрішнім джерелам і об'єктивним механізмам розвитку регіону, а значить, не будуть реалізованими. Тому актуальним залишається опрацювання системно-організаційних проблем забезпечення сталого розвитку територій, концепції їх соціально-економічного й просторового розвитку.

Мета статті – обґрунтувати підходи, принципи визначення основних складових забезпечення реалізації національних інтересів у контексті забезпечення сталого розвитку територіальних громад та окреслити напрями подальших наукових пошуків, що й визначило логіку побудови дослідження.

Зусиллями вчених багатьох поколінь підготовлено й створено концепцію сталого розвитку (sustainable development), яка здобула міжнародне визнання й, по суті, є системою поглядів на рух економічних систем і спільноти як несуперечливу їх взаємодію між собою та з природою. Її визнають сьогодні найціннішою моделлю майбутнього світової цивілізації, в якій позначено якісно новий стан розвитку суспільства, що визнається постіндустріальним. Теорія та практика сталого розвитку суспільства як на глобальному, так і на національному, регіональному чи місцевому рівні, є відображенням об'єктивної потреби переорієнтації економічного, усього суспільного розвитку з урахуванням нагальної вимоги збереження природного та людського потенціалу для нинішнього й майбутніх поколінь.

З позицій побудови теорії сталого розвитку можна констатувати, що реалізація цієї об'єктивної потреби, її повнота й глибина значною мірою залежить від суб'єктивних факторів. Ідеться не лише про розуміння зазначеної потреби, а й про ставлення до неї, опанування шляхів реалізації, готовність людей активно підтримувати відповідну стратегію, особисто брати участь у її реалізації.

Сталий розвиток у формулюванні ООН – це розвиток суспільства, що дає змогу задовольняти потреби нинішнього покоління, не завдаючи при цьому шкоди можливостям майбутніх поколінь для задоволення їхніх власних потреб. Ідея сталого розвитку була покладена в основу світової програми дій "Порядок денний на ХХІ століття", прийнятої 179 країнами світу [3]. Серед них була й Україна, яка також задекларувала своє бажання перейти до сталого розвитку, але, на жаль, досі не прийняла власну Стратегію сталого розвитку. На нашу думку, таке нехтування правовим забезпеченням сталого розвитку держави є неприпустимим.

Термін "сталий розвиток", який є офіційним українським перекладом англословосполучення "sustainable development" включає в свій зміст такі семантичні тлумачення, як "життєздатний", "усебічно збалансований", "достатній" [4, с. 87]. Разом із цим слід відзначити, що поняття "сталий розвиток" набуло поширеного застосування у світі в цілому, але досі немає його загальноприйнятого визначення. Вважається, що сьогодні існує понад півсотні трактувань сталого розвитку, які дискутуються серед вітчизняних і зарубіжних науковців та практиків: чи є це категорією економічною, соціальною, екологічною, суспільною, або такою, що поєднує всі аспекти.

Згідно з міжнародним стандартом ISO 26000:2010, сталий розвиток – це розвиток, який задовольняє потреби сучасності, не ставлячи при цьому під загрозу можливість наступних поколінь задовольняти свої потреби [5]. Сталий розвиток передбачає інтегрування цілей високої якості життя, здоров'я та добробуту із соціальною справедливістю, забезпеченням здатності планети підтримувати життя в усьому його розмаїтті. Ці соціальні, економічні та екологічні цілі є взаємозалежними та такими, що взаємно підтримуються.

Упровадження принципів сталого розвитку у світі історично збіглося зі становленням України як незалежної європейської держави. Протягом минулих років суспільство, держава пройшли важкий шлях політичних і соціально-економічних перетворень. Тривалий час переважав складний процес становлення державних інституцій, формування нових суспільно-політичних відносин, соціально-економічного реформування.

Втілення принципів стійкого розвитку в Україні на сучасному етапі державотворення є важливою складовою державної політики на ХХІ ст. і визначається міжнародними передумовами та домовленостями; внутрішніми соціально-економічними й екологічними передумовами; зміною парадигми розвитку українського суспільства, орієнтованої на інтеграцію трьох компонентів стійкого розвитку: економічного зростання, соціального розвитку й охорони навколишнього природного середовища.

Ключовим фактором упровадження принципу сталого розвитку в Україні стає перебудова існуючої управлінської системи. Затверджена у 1998 р. Концепція адміністративної реформи України стала вагомим кроком назустріч розвитку держави та її регіонів.

Відповідно до цієї Концепції метою її реалізації є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дасть

їй змогу стати впливовим чинником у світі та Європі. У Розділі IV Концепції наголошено на дотриманні встановлених Конституцією України вимог щодо територіальної організації влади на місцях, які передбачають поєднання прямого державного управління на регіональному рівні з місцевим самоврядуванням. Концептуальні засади реформування становить вирішення питань адміністративної реформи щодо організації управління на регіональному й місцевому рівнях у поєднанні з формуванням ефективного механізму надання населенню повноцінних державних та громадських послуг [6].

Фундамент для формування сталого розвитку держави створила Стратегія національної безпеки "Україна у світі, що змінюється", яка була затверджена Указом Президента України у 2012 р. Метою реалізації Стратегії є формування сприятливих умов для забезпечення інтересів громадян, суспільства і держави, подальшого поступу України як демократичної держави зі сталою та зростаючою ринковою економікою, держави, що керується європейськими політичними й економічними цінностями, в якій повага та захист прав і законних інтересів усіх територіальних громад, суспільних верств, етнічних груп є запорукою незалежного, вільного, суверенного й демократичного розвитку єдиної України [7].

Згідно із цим документом, до основних завдань політики безпеки у внутрішній сфері віднесено здійснення адміністративної реформи. У зовнішньополітичній сфері, як зазначено в документі, здійснення збалансованої політики у відносинах з ключовими міжнародними партнерами України має спрямовуватися на:

1) поглиблення стратегічного партнерства України з Європейським Союзом, його державами-членами на засадах економічної інтеграції та політичної асоціації;

2) завершення процесу укладення угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і забезпечення її подальшої імплементації;

3) участь у міжнародних заходах щодо зміцнення економічної та екологічної безпеки;

4) активізація взаємодії з міжнародними регіональними організаціями;

5) інтенсифікація співробітництва в реалізації багатосторонніх проектів.

Європейський Союз є світовим лідером з упровадження принципу сталого розвитку. Стратегія вираженого, сталого та всеосяжного зростання "Європа 2020" реалізується в ЄС з 2010 р. Відповідно до цієї Стратегії, як основні фактори зміцнення економіки встановлено:

- виважене зростання: розвиток економіки, заснованої на знаннях та інноваціях;
- стале зростання: створення економіки, заснованої на доцільному використанні ресурсів, екології та конкуренції;

- всеосяжне зростання: сприяння підвищенню рівня зайнятості населення, досягнення соціальної та територіальної згоди [8].

У контексті поглиблення стратегічного партнерства України з Європейським Союзом на засадах сталого розвитку державна влада має забезпечити проведення системних змін у державному управлінні як на загальнодержавному, регіональному, так і на рівні територіальних громад. Отже, на сучасному етапі розвитку України особливого значення набуває адміністративна реформа.

Стратегія національної безпеки України "Україна у світі, що змінюється" створює необхідні умови для впровадження принципу сталого розвитку в державному управлінні. Необхідність подолання так званого "еволюційного дисхронозу" – відставання адаптації систем державного управління від стрімкого сучасного розвитку – вимагають нових підходів, нових ідей і нових управлінських рішень у напрямі узгоджених упереджувальних спільних дій на всіх рівнях: глобальному, національному, регіональному, місцевому [9, с. 24]. Це, у свою чергу, потребує формування дієвої моделі місцевого самоврядування, спроможної функціонувати відповідно до об'єктивних потреб сучасних реалій у контексті соціального виміру концепції сталого розвитку на основі відповідного змістовного наповнення.

На сьогодні запропоновано різні підходи до реформування місцевого самоврядування. Зокрема, це такі шляхи та засоби, які передбачають формування оптимальних ресурсних можливостей органів місцевого самоврядування, у тому числі через добровільне об'єднання територіальних громад; нормативне врегулювання питання повноважень між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням для ефективного забезпечення населення якісними адміністративними й соціальними послугами; максимальне залучення жителів територіальних громад до прийняття управлінських рішень, сприяння подальшому розвитку сучасних форм безпосередньої демократії на місцях.

Запропоновано й більш розширений перелік завдань у частині проведення реформи місцевого самоврядування. Поряд із переліченими виокремлено й такі, які спрямовані на необхідність стимулювання процесу становлення територіальної громади як цілісної (інтегрованої) солідарної соціальної спільноти, члени якої усвідомлюють свої інтереси й спроможні їх вирішувати у співпраці з органами місцевого самоврядування, а також стимулювання розвитку форм прямої демократії, створення умов для безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, у тому числі через органи самоорганізації населення, гро-

мадські організації, інші об'єднання громадян [10].

Законодавством закріплено засади організації та діяльності, правовий статус органів місцевого самоврядування, які є складовою системи місцевого самоврядування, до якої в цілому належать територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. При цьому первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень визнано територіальну громаду, яка самостійно або під відповідальністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування покликана вирішувати питання місцевого значення.

Слід наголосити, що для вітчизняного місцевого самоврядування, якому й досі не вистачає спрямованості на задоволення потреб громадян, украй важливим є комплекс питань, пов'язаних із цілепокладанням та оцінюванням якості управління з огляду на досягнення кінцевого результату. Тому саме на концепції сталого розвитку, яка, зокрема, виходить з того, що економічний дохід не є всеохопним показником людського життя й не покриває всієї його багатоманітності, повинна будуватися результат-орієнтована система управління розвитком муніципального утворення [11].

Цілепокладання на засадах концепції сталого розвитку має робити його таким, щоб він забезпечував потреби нинішнього покоління й водночас не позбавляв майбутні покоління можливості задовольняти власні життєво необхідні потреби (ідеться про необхідність гармонізації соціально-економічного розвитку з навколишнім природним середовищем, тобто поєднання трьох його аспектів: економічного, екологічного та соціального).

На нашу думку, найбільш оптимальним базовим рівнем запровадження концепції сталого розвитку є муніципальні утворення, оскільки органи управління ними через свої повноваження щодо стратегічного планування, бюджетування, прийняття рішень, їх корегування та контролю за виконанням є найближчими до громадян органами, тобто такими, що можуть безпосередньо реагувати на очікування та інтереси своїх виборців. Процес стійкого розвитку муніципальних утворень дасть змогу забезпечити міській владі зворотний зв'язок з громадою, показуючи, які види діяльності приводять до збалансованості муніципального розвитку, а які, навпаки, перешкоджають цьому.

Сталість – це комплексне поняття, яке можна розглядати як: принцип, процес та результат розвитку громади. Стійкий роз-

виток муніципальних утворень спирається на такі базові принципи [12]:

1. Різномасштабності. Муніципальні утворення, з одного боку, є найбільшою територіальною одиницею, населення якої безпосередньо відчуває на собі порушення соціальної, архітектурної, економічної, ресурсної й екологічної рівноваги. З іншого боку, муніципальний рівень – це той найменший масштаб, на якому ці проблеми можуть знайти конструктивне цілісне рішення в стратегіях, програмах та проектах розвитку, що реалізуються.

2. Раціональності. Визнається важливість раціонального використання території і формування ефективної політики просторового планування, що включає стратегічну соціо-, економіко-екологічну оцінку всіх програм, проектів та планів. Перевага віддається створенню багатофункціональних зон, що поєднують житло, місця роботи й відпочинку, надання адміністративних послуг тощо.

3. Партнерства. Визнається важливість партнерства всіх секторів суспільства (влада, бізнес, громадськість), забезпечується доступ всіх громадян і зацікавлених груп до необхідної інформації, участь кожного жителя в розробці муніципальних (локальних) стратегій розвитку, реалізуються програми навчання й підготовки з питань забезпечення стійкого розвитку муніципальних утворень як для широкої громадськості, так і для працівників органів місцевого самоврядування.

В українському місцевому самоврядуванні, що інтенсивно розвивається, застосування підходів менеджменту формує один з провідних напрямів науково-практичної діяльності. Завдання реформування українського місцевого самоврядування змушують трансформувати управлінську психологію в місцеве самоврядування, яке передбачає, що не громадяни існують для органів влади, а місцева влада має слугувати територіальній громаді.

Тому вищезазначені базові принципи сталого розвитку на кожній конкретній муніципальній території передбачають дотримання певної послідовності:

1) оцінювання відповідності стану території принципам збалансованого розвитку;

2) визначення пріоритетів та індикаторів сталого розвитку;

3) розробка концепції сталого розвитку території, яка окреслює стратегічні цілі розвитку й індикатори, що мають бути досягнуті;

4) обговорення концепції з громадськістю, врахування її пропозицій при доопрацюванні документа;

5) затвердження концепції рішенням органів влади;

6) розробка на основі концепції та визначених пріоритетів стратегії (програми) сталого розвитку території. Програма має включати дії, терміни їх виконання, очіку-

вані результати й відповідальних за виконання;

7) моніторинг індикаторів сталого розвитку території; за необхідності – їх уточнення та коригування [13, с. 17].

Сталий розвиток територій як процес структурної адаптації, постійний пошук організації місцевої громади відповідно до власних потреб та викликів середовища повинен бути забезпечений, перш за все, механізмами управління, заснованими на принципах самоорганізації.

Висновки. Отже, концепція сталого розвитку є важливим механізмом зміцнення національного потенціалу з метою ефективного управління та вироблення адекватної сучасним і майбутнім проблемам економічної, соціальної й екологічної державної політики, що базується на комплексному підході.

Для України, особливо враховуючи її євроінтеграційний курс, запровадження концепції сталого розвитку набуває не тільки наукової, а й політичної актуальності і є одним зі значущих аспектів підвищення ефективності муніципального управління та досягнення найкращих результатів.

До критеріїв (індикаторів) сталого розвитку регіонів доцільним є включення критеріїв діяльності органів муніципального управління, які б стимулювали розробку відповідних програм для забезпечення динамічного та збалансованого розвитку муніципальних утворень, адже базовим оптимальним рівнем реалізації ідей реалізації національних інтересів стійкого розвитку є муніципальний рівень.

Але слід зазначити й основну проблему українських громад на шляху забезпечення своєї сталості: в більшості випадків як влада, так і самі члени громади не готові до активної співпраці з метою вирішення місцевих проблем. Однією з причин є недостатність знань і навичок. До того ж відсутня мотивація для пошуку можливостей розвитку громади спільними зусиллями. Відповідно, першочерговим завданням для побудови сталої громади є розвиток людського та соціального капіталу, який, у свою чергу, сприятиме активному залученню громадськості до прийняття рішень і розробки політики на місцевому рівні.

Тому для забезпечення незворотного переходу до сталого розвитку необхідно забезпечити як скоординованість дій влади на державному, регіональному та місцевому рівнях, так і активну участь наукових, освітніх, виробничих, фінансових, політичних та інших структур громадськості. Держава, перш за все, повинна регламентувати цей перехід відповідними правовими актами. Вбачається нагальна потреба в створенні відповідних комітетів сталого розвитку регіонів за участю представників усіх територіальних громад області, у роботу яких також доцільно запрошувати предста-

вників органів виконавчої влади, науки, експертів підприємств. Комітети повинні ґрунтувати свою роботу на вивченні суспільної думки, розроблених загальнодержавних, регіональних та місцевих індикаторів сталого розвитку; проведенні дослідження силами професіоналів-соціологів для забезпечення репрезентативних даних; активному залученні ЗМІ для інформування мешканців про отримані результати та проведені дослідження. На нашу думку, вагомим у запропонованій схемі є:

- піднесення на вищий виконавчий рівень держави/регіону/громади питань сталого розвитку;
- дотримання паритетності складових сталого розвитку;
- законодавче закріплення ідей та принципів сталого розвитку;
- створення оптимальних механізмів недопущення погіршення показників розвитку кожної складової й розвитку однієї складової сталого розвитку за рахунок іншої;
- можливість створення владної вертикалі (центр – регіон – громада) за кожною зі складових, уніфікація управління територіями із цих питань.

Вважаємо, що реалізація запропонованої схеми сприятиме втіленню в життя ідей і принципів сталого розвитку територій, підвищенню рівня життєзабезпечення територіальних громад та ефективності управління ними, а також посиленню політичної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування.

Отже, забезпечити сталий розвиток територіальної громади мають органи місцевого самоврядування, керуючись принципами місцевого самоврядування та створюючи передумови для передачі майбутнім поколінням мінімального економічного, екологічного й соціального боргу. Відтак, метою діяльності органів місцевого самоврядування є досягнення спільно з територіальною громадою сталого соціально-екологічного розвитку з ефективним економічним механізмом задоволення потреб людини та збереження природного середовища.

Список використаної літератури

1. Загорський В.С. Теоретико-методологічні основи концепції стійкого розвитку / В.С. Загорський, Є.М. Борщук // Стратегія забезпечення сталого розвитку України : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 20 травня 2008 р. : у 3 ч. / РВПС України НАН України. – К. : РВПС України НАН України, 2008. – Ч. 1. – С. 82–85.
2. Мельник Л.Г. Фундаментальные основы развития / Л.Г. Мельник. – Сумы : Университетская книга, 2003. – 288 с.
3. Програма дій "Порядок денний на 21 століття" : пер. з англ. : ВГО "Україна. Порядок денний на 21 століття". – К. : Інтелсфера, 2000. – 360 с.

4. Корнійчук Л. Економічне зростання і сталий розвиток / Л. Корнійчук // Економіка України. – 2008. – № 4.
5. ISO 26000:2010 Guidance on social responsibility [Electronic resource]. – Mode of access: <http://isotc.iso.org>.
6. Указ Президента України "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" від 22 липня 1998 р. № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
7. Про рішення ради національної безпеки і оборони України «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України "Україна у світі, що змінюється"» : Указ Президента України від 8 червня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/389/2012>.
8. European strategy for smart, sustainable and inclusive growth "Europe 2020" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/investing-in-research-european-commission-europe-2020-2010.pdf>.
9. Садовенко А. Сталий розвиток суспільства : навч. посіб. / [А. Садовенко, Л. Масловська, В. Серета та ін.]. – К. : ПРООН/АМУ, 2011. – 346 с.
10. Концепція реформи місцевого самоврядування : проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uaror.org.ua/do-asociaci%D1%97-na-pogodzhennya-nadijshov-proekt-koncepci%D1%97-reformi-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialno%D1%97-organizaci%D1%97-vladi-v-ukra%D1%97ni/>.
11. Вовк В. Сталий розвиток для України та посткомуністичних країн / В. Вовк, Т. Пру // Аспекти самоврядування. – 2003. – № 2 (18). – С. 2–10.
12. Лебедев М.А. Устойчивое развитие в Украине: проблемы и возможности / М.А. Лебедев // Проблемы стійкого розвитку України : матеріали Міжнар. наук. конф. – К. : Всеукр. екологічна ліга, 2004. – С. 15–18.
13. Сталий розвиток суспільства. 25 запитань і відповідей : тлумачний посіб. – К. : Поліграф-експрес, 2001. – С. 16–18.
14. Серьогін С.М. Сталий розвиток в національному вимірі: значення, проблеми, шляхи їх вирішення / С.М. Серьогін // Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення : матер. II Міжнар. наук.-практ. конф. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011.
15. Шевчук В.Я. Формування інноваційної моделі сталого розвитку України в посткризовий період / В.Я. Шевчук // Економічний часопис. – 2010. – № 1–2. – XXI. – С. 6–8.
16. Сталий розвиток територіальної громади: управлінський аспект : монографія / [за ред. Ю.О. Куца, В.В. Мамоніної]. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2008. – 335 с.
17. Надолішній П. Управління сталим розвитком на засадах демократичного врядування: світоглядний і політико-правовий аспекти / Петро Надолішній // Теоретичні та прикладні питання державотворення : зб. наук. пр. – 2011. – Вип. 8.

Стаття надійшла до редакції 25.03.2013.

Кравченко Т.А. Реализация национальных интересов Украины на основе устойчивого развития территориальных общин

Вопрос повышения экономической и социальной стабильности, финансовой устойчивости и экологической безопасности Украины является особенно актуальным и важным, что и обуславливает необходимость комплексного решения задач, направленных на обеспечение устойчивого развития территориальных громад, путем эффективной государственной политики. Обобщаются и развиваются подходы к реализации национальных интересов в контексте обеспечения устойчивого развития территориальных громад.

Ключевые слова: местное самоуправление, устойчивое развитие, местное развитие, государственное управление, органы местного самоуправления, территориальные общины, принципы, стратегическое партнерство, программы социально-экономического развития.

Kravchenko T. Ukraine's national interests realization on the basis of communities' sustainable development

Problems of economic and social stability increase, financial stability and ecological security in Ukraine are particularly urgent and important. They stipulate the necessity of complex tasks decision aimed at ensuring sustainable communities' development by means of effective public policy. Approaches concerning Ukraine's national interests implementation in the context of constant communities' development are generalized and developed in the article.

With the many generations of scientists' efforts, the concept of sustainable development is prepared and created. It received international recognition and is essentially a system of views on the economies and communities movement as their consistent interaction with each other and with nature. It is acknowledged today as the most valuable model of the future world civilization, where a new state of society development that is recognized post-industrial is marked. Society sustainable development theory and practice at the global, national, regional or local level is a

reflection of the objective need for economic reorientation and the whole social development with the urgent conservation consideration of natural and human capacities for present and future generations.

For Ukraine, especially taking into consideration its integration policy, the introduction of the sustainable development concept acquires not only scientific, but also political actuality, and is one of the significant aspects of the municipal government efficiency increase and achievement of the best results. Thus, to the sustainable development criteria (indicators) of regions it is appropriate to include the criteria for the activities of municipal government that would encourage the dynamic and sustainable development of municipalities' formations, yet the basic and optimum level of ideas and national interests realization of sustainable development is the municipal level.

To ensure an irreversible transition of sustainable development, one needs to ensure the coordination of the authorities' acts at national, regional and local levels, and active participation of scientific, educational, industrial, financial, political and other public structures. To begin with, the state must regulate this transition with appropriate acts. The urgent need to create the appropriate sustainable regional development committees with the all-local communities' participation of the region where it is appropriate to invite the executive power representatives and science, business experts is perceived. Committees need to base their work on the basis of the public opinion study developed by national, regional and local indicators of sustainable development, carrying out a study by professionals-sociologists to provide representative data, the active involvement of the media to inform residents of the results obtained. In our opinion, essential in the proposed scheme is:

- Raising sustainable development problems at the highest state / region / community executive level;*
- Sustainable development parity components' compliance;*
- Legislative consolidation of ideas and sustainable development principles;*
- Creation of the best mechanisms to prevent deterioration of each component development, as well as to prevent the development of one component of sustainable development by another;*
- Ability to create power vertical (center-region-community) for each of the components, the unification of territory management on these issues.*

We believe that the proposed scheme implementation will contribute to the implementation of the sustainable territorial development ideas and principles, raise the life support of local communities and the effectiveness of their management, as well as strengthening of local government officials' political amenability.

Therefore, local authorities have to ensure sustainable development of communities, guided by the principles of local self-government and creating conditions for transmission to future generations of the minimum economic, ecological and social debt. Therefore, the purpose of local government is to achieve together with the local community sustainable social and environmental development with the effective economic mechanism of human needs satisfaction and preserving the environment.

Key words: *local government, sustainable development, local development, public administration, local authorities, local communities, principles, strategic partnership programs for socio-economic development.*

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЕФЕКТИВНОГО
ФУНКЦІОНУВАННЯ МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА**

Стаття присвячена дослідженню питань зарубіжного досвіду організації та ефективного функціонування міжмуніципального співробітництва (ММС); досліджуються основні підходи до організації ММС та окремі нормативно-правові положення.

Ключові слова: міжмуніципальне співробітництво, місцеве самоврядування, міжрегіональне та транскордонне співробітництво.

Зарубіжний досвід міжмуніципальної співпраці демонструє значну кількість варіантів вирішення завдань, що виходять за рамки можливостей одного муніципального утворення. Для централізованого представлення своїх інтересів на державному рівні муніципалітети майже в усіх країнах утворюють ті чи інші інтегровані форми діяльності. Можливість об'єднання муніципальних утворень в союзи й асоціації передбачена законодавством більшості зарубіжних країн. Такі союзи існують уже багато років й нагромадили значний досвід роботи. Водночас, крім цієї форми інтеграції в системі місцевого самоврядування, світовий досвід демонструє широке розмаїття форм співпраці, які визначені та закріплені нормативно.

У значній кількості європейських країн сьгодні органам місцевого самоврядування надані майже необмежені повноваження, що стосуються територіального розвитку. Вони мають право приймати будь-які законні рішення. Водночас певна система контролю залишається, як це і має бути у демократичній державі – всі акти органів місцевого самоврядування підлягають юридичному контролю.

Такий досвід вважається нами вкрай необхідним для аналізу, вивчення та застосування при розробці нормативно-правової та методологічної бази активізації інтеграційних процесів у вітчизняному місцевому самоврядуванні.

Окремі аспекти зарубіжного досвіду міжмуніципальної співпраці досліджуються у працях вітчизняних науковців: О. Андрійка, В. Бакуменка, О. Берданової, О. Бойко-Бойчука, В. Вакуленка, В. Кампо, І. Камінника, О. Ковриги, В. Колтун, В. Кравченка, В. Куйбіди, Ю. Лебединського, О. Лебединської, В. Парашука, В. Пархоменка, М. Пухтинського, М.Пітцика, В. Прошка, В. Рубцова, В. Удовиченка, А. Ткачука, Ю. Шарова та ін. Так, автори посібника з питань міжмуніципального співробітництва

[1] досить чітко визначають відмінності світового та вітчизняного досвіду міжмуніципального партнерства, зазначаючи, що "форми розвитку ММС у різних країнах суттєво відрізняються між собою. Деякі з цих відмінностей пояснюються культурними особливостями, традиціями та особливостям розвитку. У деяких країнах автономія органів місцевого самоврядування є досить молододою, а ММС розвивається головним чином як ініціатива окремих мерів, а не результат політики уряду (наприклад Україна)" [1, с. 20].

Незважаючи на існування певної кількості праць із цієї проблематики, зарубіжний досвід міжмуніципального співробітництва, як і всіх інших проявів інтеграції в системі місцевого самоврядування, потребує більш детального вивчення та відповідних наукових досліджень. В Україні, враховуючи новизну проблематики, необхідно розробити теоретико-методологічні та нормативно-правові засади здійснення і забезпечення ефективного міжмуніципального співробітництва на основі кращих практик та напрацювань інших країн, що вже досягли певних успіхів у цьому.

Мета статті – проаналізувати окремі аспекти міжнародного досвіду організації та забезпечення ефективного функціонування міжмуніципального співробітництва, виділення найбільш ефективних підходів.

У більшості розвинутих демократичних країн міжмуніципальна співпраця відбувається не лише з метою захисту політичних прав муніципалітетів та просування їх інтересів, а й для розвитку управлінських технологій, захисту професійних інтересів муніципальних служб, об'єднання ресурсів муніципалітетів у формі різних комерційних і некомерційних господарюючих суб'єктів при асоціаціях для надання послуг муніципалітетам тощо.

У США найбільш значущою є Національна ліга міст, головним завданням якої є лобіювання інтересів міст у Конгресі США і федеральному уряді. Вона об'єднує столиці штатів, найбільші міста та міську агломера-

цію. У кожному штаті є також своя ліга міст, отже, велике місто може входити одночасно і в лігу штату, і в Національну лігу. Для організації міжмуніципальної господарської співпраці та вирішення завдань, що стосуються інтересів декількох сусідніх муніципалітетів, у США створюють так звані спеціальні округи [6; 11].

У Німеччині в кожній федеральній землі існують: З'їзд міст (для міст не районного підпорядкування), Союз міст і громад (для муніципалітетів районного підпорядкування) і З'їзд районів (для районів). Загальнофедеральними об'єднаннями є Німецький союз міст і громад і Німецький з'їзд районів. Починаючи із 1950-х рр., у Німеччині діє Центр із питань удосконалення місцевого самоврядування, який фінансується за рахунок відрахувань комун. Він готує положення, які не мають нормативного характеру, але визнаються та використовуються практично всіма комунами. Зокрема, Центром був розроблений список повноважень місцевих адміністрацій, що об'єднані в тематичні розділи (управління, соціальна сфера, постачання й утилізація відходів тощо), якого в цілому дотримуються усі комуни [5]. Це показовий приклад саморегулювання діяльності комун.

Датські муніципалітети утворили Національну асоціацію місцевої влади, проте членство в ній добровільне, тому два муніципалітети так і не вступили до неї, хоча користуються перевагами, отриманими іншими муніципалітетами через свою асоціацію. У рамках діяльності Національної асоціації місцевої влади Данії свою діяльність здійснює Кредитна асоціація місцевої влади. Це некомерційна організація для стимулювання муніципалітетів до реалізації інвестиційних проектів. Засоби акумулюються із внесків муніципалітетів – учасників та державних субсидій [14, с. 23, 27].

В Іспанії існують такі асоціації, як синдикати комун. Це добровільні об'єднання, що створюються для спільного здійснення певних робіт, котрі належать до компетенції комун, зацікавлених у здійсненні такої співпраці. Синдикати комун – це міжмуніципальні асоціації зі статусом юридичної особи. Вони мають власні бюджети (з обов'язкових внесків членів-громад, субсидій із державного бюджету, позик, а також частково з платежів за користування послугами), але правом встановлювати власні податки не володіють.

Керують роботою синдикату комітет, що формується із представників громад, котрі входять до його складу, і голова синдикату. Особливо виділяються змішані синдикати, до яких можуть входити не лише муніципалітети, а й департаменти (територіальні одиниці, що належать до сфери державного управління), а також і громадські організації. Тобто така форма співпраці більше належить до міжсекторного співробітництва.

У Великобританії є асоціації графських, окружних і низових ланок муніципальної системи. Як правило, вони діють самостійно, підтримуючи зв'язки з міністрами центрального уряду.

У процесах реформування місцевого самоврядування в Польщі активно беруть участь чотири громадських організації (корпорації): Союз польських метрополій, що об'єднує 12 великих міст; Союз польських міст, що об'єднує понад 240 середніх міст; Союз польських городків, що об'єднує гміни з населенням менше ніж 40 тис. жителів; Союз сільських гмін, що об'єднує більше ніж 350 гмін. Ці організації уклали угоду про інтелектуальну співпрацю і виходять в Уряд зі спільними зверненнями з усіх питань, за якими досягають згоди [14, с. 37].

Водночас, як показує світовий досвід, для міжмуніципальної інтеграції не обов'язково створювати міжмуніципальні або надмуніципальні утворення. У значній кількості країн міжмуніципальна співпраця відбувається шляхом укладання угод про співпрацю між муніципалітетами. Основними напрямками такої співпраці є:

- купівля послуг "великого" муніципалітету декількома "маленькими" муніципалітетами;
- створення організацій із реалізації конкретних окремо взятих напрямів, до органів управління яких належать представники декількох муніципалітетів (типовими прикладами є компанії із забезпечення транспортними послугами);
- партнерство між декількома муніципалітетами в реалізації великих проектів.

Наприклад, у Фінляндії існують 262 спільних муніципальних об'єднань, які співпрацюють із питань електро- та водопостачання, професійної освіти, захисту дітей. Зокрема, об'єднання муніципалітетів із надання допомоги інвалідам охопили майже всю країну [14, с. 41].

У юридичному сенсі такі міжмуніципальні об'єднання є самостійними фінансовими й адміністративними органами. Вони не мають права встановлювати власні податки та формують свій бюджет із державних грантів і муніципальних внесків, розмір яких визначається муніципалітетами-учасниками.

У Франції комуни, будучи юридичними особами, мають право укладати між собою договори (угоди) про умови взаємодії при вирішенні тих чи інших проблем. Для Франції, як і для Європи в цілому, характерне міжрегіональне та міжмуніципальне партнерство у сфері інноваційної політики. Основними перевагами таких об'єднань є:

- найкраще використання загальних комунікацій і транспортної мережі;
- велика мобільність персоналу;
- можливість залучення більших ресурсів тощо.

Значну роль у міжмуніципальній співпраці у Франції займає прикордонне спів-

робітництво, тобто співпраця між муніципалітетами прикордонних територій різних країн. Прикордонна співпраця муніципальних утворень – важливий елемент їх організаційної самостійності, яка означає, що муніципалітети не лише мають свободу при визначенні своєї внутрішньої організації, а й мають право на кооперацію з іншими муніципальними утвореннями, у тому числі сусідніх держав. Як записано в Європейській хартії місцевого самоврядування (ст. 10), територіальним корпораціям має бути забезпечене право “на співпрацю при здійсненні їх повноважень, а також на вступ у рамках закону в асоціації з іншими територіальними корпораціями для здійснення завдань, які представляють спільний інтерес” [8, с. 7].

У Франції міжмуніципальна співпраця детально регламентується декількома законами. Ними закріплено такі поняття, як “співтовариство комун”, “міжмуніципальні агломерації”, визначено порядок створення публічно-правових структур міжмуніципальної співпраці з власним податковим режимом, а також міжкомунальних синдикатів.

У цій країні процеси міжмуніципальної інтеграції чітко координуються державою, яка іноді забезпечувала ці процеси майже примусово. Так, як зазначає Ш. Брешон-Муленс, у 1996 р. примусово були створені муніципальні об’єднання Бордо (об’єднані 27 комун), Страсбурга (27 комун), Ліона (55 комун) та Лілля (87 комун) [10, с. 289].

Міжмуніципальна кооперація у Німеччині досить часто супроводжується передачею певних завдань комунального самоврядування створеним міжмуніципальним організаціям або об’єднанням. При цьому дотримуються такі умови: значна частина відповідальності за реалізацію комунальних завдань, як і раніше, залишається за громадами; передаються завжди тільки окремі завдання; комуні мають можливість впливати на хід їх реалізації в об’єднанні, використовуючи свої права щодо участі в ухваленні рішень та контролі за їх здійсненні.

Кооперація – не лише право, а й у певних випадках обов’язок громад. Допустимість примусу до кооперації впливає з положень Основного закону країни у поєднанні з нормами земельних конституцій, що дозволяють законодавчу передачу окремих завдань общини більш високим рівням управління або спільне їх вирішення декількома громадами, якщо цього вимагають громадські інтереси. Таким чином, залежно від принципів і порядку об’єднання громад можна виділити добровільні й обов’язкові форми кооперації. Названий критерій їх класифікації, проте, не є єдиним [3].

На практиці в Німеччині на територіальному рівні вироблено різноманітні організаційно-правові форми міжмуніципальної кооперації, що здобули закріплення, передую-

сім, у законодавстві федеральних земель. Вони розрізняються за мірою формалізації, організаційною опрацьованістю, суб’єктами, рівнем, призначенням та правовою природою. Так, це можуть бути форми співпраці, що здійснюються на основі публічно-правового договору і не пов’язані зі створенням юридичної особи, або такі форми кооперації, які передбачають утворення об’єднання громад, наділеного правосуб’єктністю. Громадські союзи, які є юридичними особами, також дуже неоднорідні: одним з них передаються завдання зі здійснення місцевого самоврядування від власного імені замість громад-членів (адміністративні співтовариства громад у Баварії; об’єднані громади в Нижній Саксонії; цільові союзи), іншим – ні (асоціації громад і громадських об’єднань) [5].

Об’єднання громад, яким можуть бути передані повноваження місцевого самоврядування, організовуються як корпорації публічного права; асоціації ж найчастіше створюються в приватноправових формах. Громадські союзи, яким делегуються окремі питання ведення громад, також відрізняються один від одного за обсягом та характером переданих повноважень і завдань: або їх коло не обмежується певною сферою ведення, формулюється універсально, або, навпаки, створення об’єднання пов’язане з реалізацією конкретного завдання місцевого господарства, у зв’язку з чим об’єднання розглядається також як форма господарської діяльності територіальних корпорацій (цільові союзи). Залежно від суб’єктів кооперації, разом із громадами, це можуть бути й об’єднання громад. Слід розрізняти міжгромадівську (міжмуніципальну) співпрацю низового (першого) і другого рівнів. Відповідно, розмежовуються й об’єднання громад першого рівня (адміністративні, відомчі співтовариства, що об’єднують громади у межах одного району) і другого рівня, наприклад, регіональні (ландшафтні) об’єднання в землі Північний Рейн-Вестфалія, союзи містобудівного планування, що об’єднують не лише громади, а й інші територіальні корпорації та сприяючи професійному здійсненню завдань, які не можуть бути ефективно виконані окремими територіями внаслідок їх недостатнього управлінського й економічного потенціалу [5, с. 3].

Досвід Росії у створенні нормативно-правових основ для функціонування міжмуніципального партнерства та їх практичній імплементації може бути вкрай корисним для України, оскільки, на відміну від нашої держави, у Росії ще у 2003 р. був прийнятий новий закон із питань діяльності місцевого самоврядування, в якому окремий параграф присвячено саме міжмуніципальному партнерству [8]. Законом не лише нормативно закріплено цей термін, а й визначено основні напрями та форми між-

муніципального співробітництва. Водночас цей закон має і певні недоліки, врахування яких також вважається нами важливим аспектом удосконалення вітчизняної нормативно-правової бази з питань функціонування та розвитку міжмуніципальної кооперації.

З кінця 80-х – початку 90-х рр. XX ст. у Росії почали стихійно виникати різні об'єднання муніципальних утворень (1986 р. – Асоціація сибірських і далекосхідних міст, 1990 р. – Союз міст північного Заходу Росії, 1991 р. – Асоціація Півдня Росії, Союз російських міст тощо).

Передумовами для такого об'єднання виступила спільна для багатьох муніципалітетів пострадянського простору ситуація неготовності представників органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати нові виклики та проблеми, як-то організаційні, соціальні, економічні та фінансові. Саме це, на наш погляд, і послугувало активізації інтеграційних процесів у системі місцевого самоврядування країни.

На сьогодні всі об'єднання у системі місцевого самоврядування РФ умовно можна поділити на такі групи:

1) загальноросійські об'єднання (Союз російських міст, Російський Союз місцевих властей, Асоціація малих і середніх міст Росії). У кожне із цих об'єднань входять муніципальні утворення з більше ніж половини суб'єктів РФ;

2) об'єднання, що діють по всій країні, але котрі не здобули формального статусу загальноросійських організацій (Союз показних органів муніципальних утворень РФ, Асоціації сільських поселень РФ);

3) спеціалізовані об'єднання (Асоціація із соціально-економічної взаємодії малих і середніх міст Росії "Муніципальний економічний розвиток");

4) міжрегіональні асоціації (Асоціація Півдня Росії, Асоціація сибірських і далекосхідних міст, Союз міст Центру і північного Заходу Росії, Асоціація муніципальних утворень "Міста Уралу", Асоціація міст Поволжя та інші, які об'єднують муніципальні утворення одного чи двох федеральних округів);

5) регіональні асоціації (об'єднують муніципалітети всередині суб'єктів РФ) [7].

Одне й те саме муніципальне утворення Росії, як і в українській практиці, може належати до різних об'єднань, що власне досить часто і відбувається. Наприклад, велике місто може одночасно входити в Союз російських міст, одну з міжрегіональних асоціацій і регіональну асоціацію того суб'єкта РФ, де це місто розташоване.

Найбільш очевидним, виходячи із вищезазначеного Закону "Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації", є розділення муніципальної співпраці на обов'язкову та добровільну.

Відповідно до ч. 1 ст. 66 вказаного Закону, у кожному суб'єкті Російської Федерації утворюється рада муніципальних утворень суб'єкта Російської Федерації. Ця норма, очевидно, має імперативний характер. Формулювання цієї норми передбачає обов'язковість створення ради муніципальних утворень у всіх суб'єктах РФ. Із цієї обов'язковості, у свою чергу, випливає обов'язковість входження в раду муніципальних утворень суб'єкта РФ усіх муніципальних утворень, що діють у ньому. Припущення про допустимість відмови окремих муніципальних утворень від входження у вказану раду може мати такі наслідки, що стане реальною допустимість такої відмови з боку всіх муніципальних утворень або всіх, крім одного. Обидва ці варіанти протидіють обов'язковості існування рад муніципальних утворень у всіх суб'єктах РФ.

Таким чином, створення рад муніципальних утворень Російської Федерації є обов'язковим. На відміну від цього, ч. 1 ст. 67 вищезазначеного Закону встановлює, що ради муніципальних утворень суб'єктів Російської Федерації можуть утворити єдине загальноросійське об'єднання муніципальних утворень. Відповідно до ч. 1 ст. 68, представницькі органи муніципальних утворень для спільного вирішення питань місцевого значення можуть приймати рішення про організацію, створення міжмуніципальних господарських товариств у формі закритих акціонерних товариств і товариств з обмеженою відповідальністю, а відповідно до ч. 1 ст. 69, – створення некомерційних організацій у формі автономних некомерційних організацій і фондів. У вказаних випадках міжмуніципальна співпраця, абсолютно очевидно, має добровільний характер [8].

Після ухвалення нового Федерального Закону, що згадувався нами вище, ряд його російських коментаторів висловлювали думку про деяку суперечність його положень принципу самостійності місцевої самоврядності. Так, А. Подсумкова зазначила, що "на відміну від попереднього закону, новий Закон про місцеве самоврядування від 2003 р. містить імперативну норму, згідно з якою, в кожному суб'єкті Російської Федерації в обов'язковому порядку утворюється рада муніципальних утворень. Таким чином, порушуються принципи самостійності та добровільності при об'єднанні муніципальних утворень, але досягається впорядкування існуючої системи асоціацій муніципальних утворень" [4, с. 2–3].

Дійсно, не можна не погодитись з автором вищезазначеного твердження, що наявне певне порушення принципу самоврядності та самостійності територіальних громад, але водночас цим Законом було впроваджено та законодавчо закріплено інтеграційну діяльність органів місцевого самоврядування. Хоча переважна більшість ро-

сійських науковців наголошує на тому, примус не може сприяти розвитку.

Отже, досвід РФ для України є корисним у двох аспектах:

1) можливості нормативного впорядкування інтеграційних процесів у системі місцевого самоврядування, забезпечення якісного функціонування та розвитку міжмуніципальної співпраці;

2) спроб влади не лише координувати, а й контролювати всі процеси міжмуніципального співробітництва.

Якщо перший пункт є вкрай корисним для вивчення та застосування, то останній також слід враховувати, але вже з метою недопущення втрати одного з основних принципів місцевого самоврядування – самостійності територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення.

Висновки. Міжмуніципальна співпраця вже довела свою важливу роль у процесах соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад, про що свідчить зарубіжний досвід. Водночас у значній кількості країн вона почала активно розвиватись після нормативно-правового й організаційного забезпечення з боку держави, яка, як у випадку із Францією, Німеччиною, Росією та іншими країнами, активізувала ці процеси майже примусово.

Процеси примусової активізації міжмуніципальної співпраці існували й у Росії. Досвід Росії у створенні нормативно-правових основ для функціонування міжмуніципального партнерства та їх практичної імплементації може бути вкрай корисним для України, оскільки, на відміну від нашої держави, у Росії ще у 2003 р. був прийнятий новий закон із питань діяльності місцевого самоврядування, в якому окремий параграф присвячено саме міжмуніципальному партнерству.

У значній кількості європейських країн на сьогодні органам місцевого самоврядування надані майже необмежені повноваження, що стосується територіального розвитку. Вони мають право приймати будь-які рішення. Водночас певна система контролю залишається, як це і має бути у демократичній державі, – всі акти органів місцевого самоврядування підлягають юридичному контролю.

Особливе місце серед усіх форм міжмуніципальної співпраці займає транскордонне співробітництво, зокрема євро регіони. Зарубіжний досвід показує необхідність широкого застосування різноманітних методів і механізмів транскордонного співробітництва заради розвитку прикордонних територій спільними зусиллями територіальних громад різних країн, що граничать між собою.

Подальших наукових розробок потребує питання не лише врахування зарубіжного досвіду з питань міжмуніципального співробітництва, а й інституціоналізації цих

процесів, розробки комплексного теоретико-методологічного забезпечення цих процесів.

Список використаної літератури

1. Міжмуніципальне співробітництво : навч. посіб. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; [уклад.: В.М. Вакуленко, О.С. Ігнатенко, Г.А. Борщ та ін.]. – К. : Фенікс : НАДУ, 2012. – 391 с.
2. Назаров И.О. Особенности региональной политики Франции [Электронный ресурс] / И.О. Назаров. – Режим доступа: <http://ego.uapa.ru/issue/2012/04/08/>.
3. Основный Закон Германии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.documentarchiv.de/brd/1949/grundgesetz.html>.
4. Подсумкова А.А. Комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [Электронный ресурс] / А.А. Подсумкова, С.Е. Чаннов. – Режим доступа: <http://bookos.org/g/Подсумкова%20А.А.>
5. Приграничное сотрудничество муниципальных образований в системе межгосударственных и межмуниципальных связей: значение немецкого и европейского опыта для российской теории и практики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.advo.irk.ru/150-prigranichnoe-sotrudnichestvo-municipalnyh-obrazovanij-v-sisteme-mezhgosudarstvennyh-i-mezhmunicipalnyh-svyazey-znachenie-nemeckogo-i-evropejskogo-opyta-dlya-rossijskoj-teorii-i-praktiki.html>.
6. Развитие межмуниципального сотрудничества: вітчизняний та зарубіжний досвід : посібник / [В.В. Толкованов, Р. Герцог, А.К. Гук та ін. ; за ред. В.В. Толкованова]. – К. : Крамар, 2011. – 262 с.
7. Серебренникова А.С. О формах межмуниципального сотрудничества: Опыт России и Франции / А.С. Серебренникова // Сибирский юридический вестник. – 2004. – № 3.
8. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ. Принят ГД ФС РФ 16.09.2003 ред. от 03.11.2010 р. – М. : Проспект, 2010.
9. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/10104758/>.
10. Brechon Moulenes. Les organisations intercommunales / Moulenes Brechon. Paris, 1988. – С. 289.
11. Intermunicipal co-operation. Manual of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR). Prepared

- with the collaboration of Clotilde Deffigier (France), 2008. – 45 p.
12. French intermunicipal institutions as political levels? Institutionalization and governance in the greater Chabŷry. David Guŷranger, LATTŷ – ENPC, Proposal for Workshop n°23 – “Governing the metropolis”. ECPR – Uppsala, 2004. – 12 p.
13. Inter-municipal cooperation [Toolkit manual]. Local Government and Public Service Reform Initiative, Council of Europe, 2010. – 105 p.
14. Inter-municipal cooperation in Europe. New approaches of realization. [Manual]. – Luxembourg, 2001. – 59 p.
15. Положення про громадські землі Північний Рейн – Вестфалія. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://de.wikisource.org/wiki/Verfassung_des_Landes_Nordrhein-Westfalen.

Стаття надійшла до редакції 02.03.2013.

Оленковская Л.П. Зарубежный опыт организации и эффективного функционирования межмуниципального сотрудничества

Данная статья посвящена исследованию вопросов зарубежного опыта организации и эффективного функционирования межмуниципального сотрудничества (ММС), исследуются основные подходы к организации ММС и отдельные нормативно-правовые положения.

Ключевые слова: межмуниципальное сотрудничество, местное самоуправление, межрегиональное и трансграничное сотрудничество.

Olenkovskaya L. Foreign experience of the organization and the effective functioning of inter-municipal cooperation

This article is devoted to the actual research questions concerning formation and manifestation of intermunicipal cooperation in individual countries, where this form actively functions. So, the topicality of this article is apparent.

The article discusses the practices of foreign countries concerning integration of municipal formations in alliances and associations; possibility of use this practice in Ukrainian legislative sphere. Great attention was paid to the international practice in the organization and support of local communities' cooperation, the most perspective to repeated use organizational forms of intermunicipal cooperation in Ukraine were examined in this work.

Some aspects concerning institutionalization of local governments' cooperation are considered. Specific attention was paid to the experience of European countries, which are unitary in their forms. It was analyzed both the performance of special formations – associations, corporations, alliances, which have the status of legal persons; and the performance of local community associations on the contractual basis.

The article showed the problems, faced by countries with extensive experience in intermunicipal cooperation, concerning the introduction of this form of integration at the local level.

The author analyzed a large number of scientific sources both foreign and Ukrainian authors. The basic forms of cooperation were investigated, they are:

- *Purchase of “large” municipality services by “small” municipalities;*
- *The creation of organizations for the implementation of specific areas or projects, controls which include representatives from several municipalities (typical examples are the companies which provide transport services);*
- *Partnership between several municipalities in the implementation of great projects.*

The problem which is set in the article has a reasonable connection both with scientific and practical tasks of today's Ukraine.

Key words: inter-municipal cooperation, local self-government, interregional and trans-boarder cooperatin.

НАУКОВІ ЗАХОДИ

КРУГЛИЙ СТІЛ "АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СУДДІВСЬКОЇ ЕТИКИ" В КЛАСИЧНОМУ ПРИВАТНОМУ УНІВЕРСИТЕТІ

13 лютого 2013 р. у Класичному приватному університеті спільно із Запорізькою обласною організацією Асоціації українських правників відбувся круглий стіл "Актуальні проблеми суддівської етики".

Метою круглого столу стало прагнення обміну досвідом у питаннях дослідження та розвитку спектра морально-етичних відносин під час виконання суддею його професійних обов'язків та обговорення проекту Кодексу суддівської етики.

Круглий стіл відкрили та виступили з вітальним словом:

Монаєнко Антон Олексійович, проректор з наукової роботи Класичного приватного університету, д. ю. н., професор, Заслужений юрист України;

Тимошук Сергій Євгенович, регіональний представник Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі у Дніпропетровській і Запорізькій областях, заступник голови Правління Запорізької обласної організації Асоціації українських правників;

Бостан Сергій Костянтинович, голова Правління Запорізької обласної організації Асоціації українських правників, професор кафедри теорії та історії держави Класичного приватного університету, д. ю. н., професор.



У науковій дискусії взяли участь:

представники Класичного приватного університету:

Лукашевич Віталій Григорович, завідувач кафедри кримінального процесу та криміналістики Класичного приватного університету, д. ю. н., професор, Заслужений юрист України;

Петков Сергій Валерійович, завідувач кафедри міжнародного права та правознавства Класичного приватного університету, д. ю. н., професор;

Занфірова Тетяна Анатоліївна, вчений секретар Вченої Ради Класичного приватного університету, д. ю. н., професор, Заслужений юрист України;

Сергатий Микола Олександрович, заступник директора Інституту права імені Володимира Сташиса КПУ з наукової роботи та міжнародної діяльності, к. ю. н., доцент;

Максакова Руслана Миколаївна, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Класичного приватного університету, к. ю. н., доцент;

Смолярова Марина Леонідівна, завідувач кафедри трудового, земельного та господарчого права Класичного приватного університету, к. ю. н., доцент;

Леоненко Максим Іванович, доцент кафедри кримінального процесу та криміналістики Класичного приватного університету, к. ю. н., доцент;

Кучерук Катерина Іванівна, завідувач кафедри цивільного права та процесу Класичного приватного університету, к. ю. н., доцент;

представники судових органів та управління юстиції:

Білоконев Вячеслав Миколайович, суддя судової палати з розгляду кримінальних справ Апеляційного суду Запорізької області;

Воробйова Ірина Анатоліївна, суддя судової палати з розгляду цивільних справ Апеляційного суду Запорізької області;

Панкеев Олександр Вікторович, суддя судової палати з розгляду цивільних справ Апеляційного суду Запорізької області;

Наливайко Павло Іванович, заступник начальника Головного управління юстиції у Запорізькій області;

представники Дніпропетровської обласної організації Асоціації українських правників:

Наливайко Лариса Романівна, д. ю. н., професор, голова Правління Дніпропетровської обласної організації Асоціації українських правників, завідувач кафедри загальноправових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ;

Беляєва Марина Валеріївна, к. ю. н., член Правління Дніпропетровської обласної організації Асоціації українських правників, старший викладач кафедри загальноправових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ;

Коноваленко Ольга Сергіївна, член Правління Дніпропетровської обласної організації Асоціації українських правників, викладач кафедри загальноправових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ;

представники громадських організацій Запорізької області:

Васілічев Юрій Євгенович, комісар Міжнародного комітету захисту прав людини у Запорізькій області;

Житомирський Олександр Якович, президент Центру національних культур та суспільної моралі "Ми – українські", голова Ради національних об'єднань Запорізької області.

Учасники круглого столу відзначили, що чинний Кодекс професійної етики судді містить ряд положень, котрі не узгоджуються з нормами Закону України "Про судоустрій і статус суддів", а тому існує необхідність створення нового документа, який би відповідав нормам вітчизняного законодавства та світовим стандартам суддівської поведінки. Під час наукового обговорення проекту Кодексу суддівської етики було розглянуто такі питання:

- морально-етичні принципи поведінки судді (незалежність, неупередженість, чесність, справедливість судді);
- норми професійної етики судді, забезпечення рівності у ставленні до всіх осіб, а також компетентності і старанності судді у виконання своїх обов'язків;
- організаційне забезпечення дотримання професійної етики судді;
- захист честі і гідності судді.

І вчені-правники, і юристи-практики, які взяли участь в обговоренні проекту, зазначили, що прийняття нового Кодексу суддівської етики може суттєво підвищити дисциплінованість суддів; посилити довіру громадян до судової системи в Україні; наблизити вітчизняне законодавство до світових стандартів судочинства.

ДО УВАГИ АВТОРІВ

Вимоги до авторських оригіналів статей,
поданих до збірника наукових праць
"Право та державне управління"
(фахове видання з юридичних наук та державного управління,
Постанова Президії ВАК України від 23.02.2011 р. № 1-05/2)

1. До друку приймаються неопубліковані раніше роботи, **написані українською мовою**, обсяг – 0,5–1 авт. арк.

2. Рукопис статті має містити такі необхідні елементи (бажано виділені **напівжирним шрифтом**):

Тематична рубрика.

УДК.

Назва статті українською, російською та англійською мовами

Прізвище та ініціали автора (авторів) українською, російською та англійською мовами.

Анотація українською (500 символів), російською (500 символів) та англійською (2000 символів) мовами.

Ключові слова українською, російською та англійською мовами (3–10 слів).

I. Вступ (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття).

II. Постановка завдання (формулювання цілей статті).

III. Результати (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів).

IV. Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому науковому напрямі.

Список використаної літератури за алфавітом (оформляти слід згідно з вимогами стандарту з бібліографічного опису).

Підпис автора і дата.

3. Технічні вимоги до оформлення статей

Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх боків – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5. Кількість таблиць, формул та ілюстрацій має бути мінімальною і застосовуватися у статті лише тоді, коли це значно покращує її зміст порівняно з текстовою формою викладу. Посилання на літературу подавати безпосередньо в тексті у квадратних дужках, зазначаючи порядковий номер джерела, під яким воно внесено до списку літератури, та через кому конкретну сторінку.

4. Якщо рукопис статті підготовлено у співавторстві, то на окремому аркуші слід чітко визначити особистий внесок кожного автора у створення рукопису та посвідчити це своїми підписами.

5. Паперовий варіант, підписаний автором, ідентичний набраному в електронному варіанті, завірена **рецензія** доктора наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь доктора наук), **довідка** про автора на окремому аркуші (прізвище, ім'я, по батькові повністю, відповідно до паспортних даних, адреса, телефони з кодом міста, e-mail, науковий ступінь, вчене звання, посада, установа), копія документа про **сплату** (25 гривень за сторінку) передаються відповідальному редакторові або надсилаються за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-б, КПУ, редакція журналу "Держава та регіони".

6. Гроші треба перераховувати за реквізитами:

КПУ / Філія АБ "Південний"

р/р 26002310022201 / ОКПО 19278502 / МФО 313753

За друк статті у збірнику наукових праць "Право та державне управління".