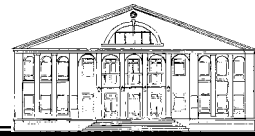


Право та державне управління

2013 р., № 3 (12)



Збірник наукових праць

Головний редактор:

А.О. Монаснко, 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
В.В. Городовенко, д.ю.н., Заслужений юрист України
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. Дегтяр, 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'янчиков, 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, член-кореспондент Національної академії правових наук України
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
О.В. Прудивус, к.ю.н., доцент
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. Пєлих, 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, виготовників
і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 3321 від 25.11.2008 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
26 червня 2013 р., протокол № 10

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. Монаснко]. – Запоріжжя : КПУ, 2013. – № 3 (12).

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

Редагування: А.О. Бессараб
Технічне редагування та комп'ютерна верстка:
А.О. Бессараб
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 25.05.2013 р.
Підписано до друку 30.08.2013 р.
Формат 60×84/8. Різографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 1-13Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

© Класичний приватний університет, 2013

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

<i>І.Г. Довгалюк</i> ЦІННОСТІ ЯК ФЕНОМЕН СУСПІЛЬНОЇ СВІДОМОСТІ	4
<i>Т.В. Новаченко</i> ГЕНЕЗИС АВТОРИТЕТУ КЕРІВНИКА В УМОВАХ УКРАЇНСЬКОГО МОДЕРНУ ТА ПОСТМОДЕРНУ	9

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

<i>Н.Б. Ларіна</i> ПАРЛАМЕНТСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК КОМУНІКАТИВНИЙ ПРОЦЕС: ЗАКОНИ ТА ПРАВИЛА ДІЛОВОГО СПІЛКУВАННЯ	15
--	----

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

<i>Є.Ю. Соболев</i> ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДІТЕЙ-ІНВАЛІДІВ В УКРАЇНІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ	22
--	----

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

<i>А.М. Апаров</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО: ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ ГАЛУЗІ ПРАВА	27
<i>В.С. Балух</i> ДО ПИТАННЯ МОЖЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ МЕДІАЦІЇ ПРИ ВИРІШЕННІ ПОДАТКОВИХ СПОРІВ	31
<i>С.В. Березовська</i> МЕТОДИ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	36
<i>О.В. Белікова</i> ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПІДПРИЄМСТВ, УСТАНОВ ТА ОРГАНІЗАЦІЙ.....	41
<i>Н.С. Калашник</i> ШЛЯХИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ САМООСВІТИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДО ПРАКТИКИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ	47
<i>С.А. Подоляка</i> ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	52
<i>С.А. Семенченко</i> ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ КАЗНАЧЕЙСЬКОЇ ФОРМИ ОБСЛУГОВУВАННЯ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	57
<i>О.Л. Соколенко</i> ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН	63

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

<i>В.Я. Покайчук</i> ЗАПОБІГАННЯ ВЧИНЕННЮ ЗЛОЧИНІВ ТА ПРАВОПОРУШЕНЬ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ ФУТБОЛЬНИХ МАТЧІВ.....	68
---	----

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

<i>І.Г. Івасюк</i> “РОЗУМНІСТЬ СТРОКІВ” У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ УКРАЇНИ У СВІТЛІ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ	72
<i>С.О. Саїнчин</i> ДО РОЗРОБКИ ОКРЕМОЇ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ МЕТОДИКИ РОЗСЛІДУВАННЯ ДІТОВБИВСТВ	77

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>В.М. Анікеєнко</i> ЕКОЛОГІЧНА ЕКСПЕРТИЗА ПРОДОВОЛЬЧОГО РИНКУ УКРАЇНИ	81
<i>О.В. Жадан</i> СОЦІАЛЬНО-КОМУНІКАТИВНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВИХ ВІДНОСИН: ТЕОРІЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ	87
<i>С.Б. Жарая</i> ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ КОМУНІКАТИВНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ КЕРІВНИХ КАДРІВ ДЛЯ СФЕРИ ПІДПРИЄМНИЦТВА В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ	92
<i>Є.О. Коваленко</i> ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ.....	93
<i>Л.С. Коновалов</i> ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНИХ КОШТІВ	101
<i>Ю.О. Ульяновченко</i> НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ.....	106

**РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ
ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

<i>Д.Т. Бікулов</i> ІНВЕСТИЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ НОРМ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСУ	110
<i>М.В. Пундик</i> УПРАВЛІНСЬКІ ЗВ'ЯЗКИ В СИСТЕМНІЙ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ.....	114

НАУКОВІ ЗАХОДИ

КРУГЛИЙ СТИЛ “АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА” В КЛАСИЧНОМУ ПРИВАТНОМУ УНІВЕРСИТЕТІ	120
ДО УВАГИ АВТОРІВ.....	124

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

УДК 352

І.Г. Довгалюк

здобувач

Національна академія державного управління при Президентові України

ЦІННОСТІ ЯК ФЕНОМЕН СУСПІЛЬНОЇ СВІДОМОСТІ

У статті проаналізовано поняття "цінності", "меморіальна діяльність", "установи та організації, що займаються меморіальною діяльністю" й узагальнено інформацію про форми роботи установ та організацій, які займаються меморіальною діяльністю.

Ключові слова: цінності, меморіальна діяльність, установи та організації, що займаються меморіальною діяльністю.

Нині важливого значення в науці набувають дослідження природи людини, вивчення психологічних відмінностей, особливостей свідомості, формування ціннісних установок з метою здійснення впливу й управління людьми.

Питання прихованих механізмів маніпулювання свідомістю широко обговорюється в ході політичних, ідеологічних та правових дискусій. Їх основне завдання – активувати мислення людей шляхом апелювання до універсальних архаїчних ідей, образів, цінностей та мотивів вибору [1, с. 93].

Формування нової системи цінностей, зокрема історичної пам'яті, вимагає пошуку нових наукових, культурних і просвітницьких парадигм. Аналіз публікацій дає підстави стверджувати, що питанню природи та формування цінностей присвячена значна кількість наукових праць. Цим проблемам приділяли увагу такі відомі українські науковці, як: Е. Афонін, В. Бакіров, О. Злобіна, В. Козаков, В. Новак, О. Радченко, П. Сліпець та ін. Серед західних дослідників слід назвати такі імена, як Г. Алмонд, С. Верба, С. Хантингтон, М. Шелер та інші.

Водночас слід приділити увагу невіршеному до кінця питанню формування суспільних цінностей.

Метою статті є прагнення проаналізувати наукові підходи до поняття цінності та визначити роль духовних цінностей у формуванні суспільної свідомості.

Цінності є стрижнем найважливіших скеровувальних напрямів управлінської діяльності: ідеології, політичної культури та системи державного управління.

Звернемося до природи цінностей. Так, М. Лосський підкреслює різноманітність по-

глядів на поняття "цінності", зокрема: "Одні виводять ціннісний аспект світу з індивідуально-психічних переживань, інші – з неспіхічних факторів; одні вважають цінності суб'єктивними, інші – наполягають на існуванні також і абсолютних цінностей; одні говорять, що цінність є ставленням, інші – що цінність є якістю; одні вважають цінності ідеальними, інші – реальними, треті – не ідеальними, але й не реальними" [8, с. 225]. Отже, Р. Перрі вбачає цінності в задоволенні: "є тільки одне первісне джерело цінностей, а саме інтереси людини" [7, с. 42]. По-іншому, як продукт культурної діяльності соціуму, розуміє цінності В. Лапін: це "узагальнене уявлення людей про цілі й норми своєї поведінки, які втілюють історичний досвід і концентровано відображають сенс культури окремого етносу й усього людства загалом" [4, с. 5]. М. Гартман виділяє в цінності позачасові, ідеальні, іматеріальні, вічні [3, с. 196].

Український політологічний словник трактує цінності як "об'єкти, явища, ідеї та їх властивості, до яких людина ставиться як до таких, що задовольняють її потреби, інтереси і які вона залучає у сферу своєї діяльності" [14, с. 719].

Енциклопедія з державного управління визначає цінності як позитивну або негативну значущість об'єктів навколишнього світу для людини, соціальної групи, суспільства в цілому, зумовлену не їх властивостями, а залученням у сферу людської життєдіяльності інтересів і потреб, соціальних відносин; критерій та способи оцінювання такої значущості виражені в моральних принципах і нормах, ідеалах, установках, цілях. У житті суспільства цінності виступають соціально значущими орієнтирами діяльності суб'єктів, одним із факторів розгор-

тання політичної історії. Цінності відрізняють людину від тварини. Вони становлять фундамент і предметне поле формування культури. Існування культурних цінностей характеризує спосіб буття людства, рівень виокремлення людини з природи. Ціннісний тип світорозуміння зумовлений суспільним способом життя людини, існуванням суспільних потреб. Суспільні цінності виокремлювались з реальних соціальних потреб, поступово набували ідеалізованих рис. Ціннісна свідомість творить власний світ, світ емоційних переживань, ціннісних образів. Цінність є структурним елементом діяльності. Свій ціннісний світ людина вибудовує в процесі предметно-практичної діяльності. У процесі суспільної практики цінності акумулювали в собі потреби, інтереси, емоційні переживання суб'єкта [4, с. 716–717].

Ціннісний світ людини складається із ціннісних образів. Важливими характеристиками цінностей є об'єктивна значущість та суб'єктивна норма, на які теж не можна поширювати поняття істини. Критерії ціннісного вибору завжди відносні, зумовлені поточним моментом, історичними обставинами, оскільки переводять проблему істини в моральну площину [4, с. 716–717].

Духовні цінності – феномен суспільної свідомості, які виступають у формі провідних, значущих соціокультурних орієнтирів: ідеалів, норм, символів, образів, почуттів тощо, що зумовлюють духовний розвиток індивіда чи суспільства в цілому. Духовні цінності можуть бути зафіксовані в продуктах духовної діяльності: творах мистецтва, різноманітних наукових теоріях, системах моральних норм чи настанов тощо. В окрему категорію виділяють загальносуспільні, загальнонародні, національні, класові, групові або особистісні цінності, на основі яких конкретне суспільство чи індивід у конкретний історичний період визначають позитивну чи негативну значущість наслідків людської діяльності. Кожному соціуму властива певна система цінностей, яка визначає особливість його історичного буття упродовж існування.

Цінності існують у взаємодії суб'єктів "особистість – суспільство – держава", де цінності виступають загальнообов'язковими нормами, правилами поведінки, що формують із сукупності індивідів цілісну соціальну систему суспільства. Цінності визначають характер та способи взаємодії суб'єктів у суспільстві, політиці, державному управлінні [4, с. 718].

Вочевидь, трансформація будь-якого суспільства приводить до зміни системи цінностей, що домінує.

Т. Парсонс переконаний, що стратегічні цілі розвитку держави формуються на підставі цінностей, які лежать в основі майбутньої моделі. Саме цінності виступають

джерелом інституціоналізації влади та держави [10, с. 11].

Філософи Г. Маркузе, Т. Адорно та М. Хайдеггер дотримувались думки щодо "своєрідності модусу існування цінностей: буття речей як речей у їх фізичних та інших якостях та буття тих самих речей як цінності – це різні способи буття одних і тих самих речей" [9, с. 68]. А. Гідденс говорить про два типи ресурсів – "алокативні", які зумовлені механізмами економіки, матеріальними засобами та предметами, й "авторитарні", які є духовно-ідеологічними, пов'язаними з політикою та домінуванням одних людей над іншими [17, с. 88].

Ця думка узгоджується, зокрема, з думкою А. Хайека про те, що основоположні цінності виникають у людській доісторії між інстинктом та розумом [16, с. 940]. Цю думку по-своєму висловив А. Фет, зокрема, він зазначає, що "у людській природі є найдавніший шар, що визначається інстинктами, тобто генетичною спадковістю. Цей шар не може бути змінений культурою, попри те, що форми прояву інстинктів залежать від культури й визначають обриси цієї культури..." [15].

За О. Радченком, механізм влади як соціально-історичного феномену є похідним від цінності, котра, у свою чергу, є похідною від інтересів та потреб, і далі – від самої основи життєдіяльності людини – інстинкту [10, с. 12]. Він також робить висновок про тривимірність потреб відповідно до триєдиної сутності людини, оскільки ресурсами життєдіяльності є не тільки ресурси матеріального характеру (їжа, вода, одяг, гроші тощо), а й ресурси комунікативні (інформація, спілкування, знання) та духовні (вірування, самоствердження, патріотизм). Оскільки потреби безпосередньо визначають цінності, можна стверджувати, що ціннісна система суспільства також є тривимірною й цілковито накладається на об'ємну модель потреб-інтересів людини (див. рис.) [10, с. 20–21].

Кожен індивід формує власний набір цінностей та потреб, задоволення яких і становить мету його життя. Значну частину цінностей формує й контролює суспільство, однак суспільство ніколи не зможе контролювати абсолютно всі потреби людини [10, с. 20–21].

Певну частину намагається регулювати державна влада. К. Дейч назвав владу самостійною цінністю, здатною досягати інших цінностей, а політику розглядав як упорядкування та розподіл цінностей у суспільстві авторитарним способом [18, с. 13, 45]. Індивід стикається з тим, що його інтереси перетинаються з подібними інтересами інших членів цієї спільноти. Узгодити суперечливі інтереси може лише суспільство – нормами табу, моралі, права. Задоволення інтересів потребує ресурсів життєдіяльності – матеріальних, комунікативних і духовних благ [10, с. 20–21].

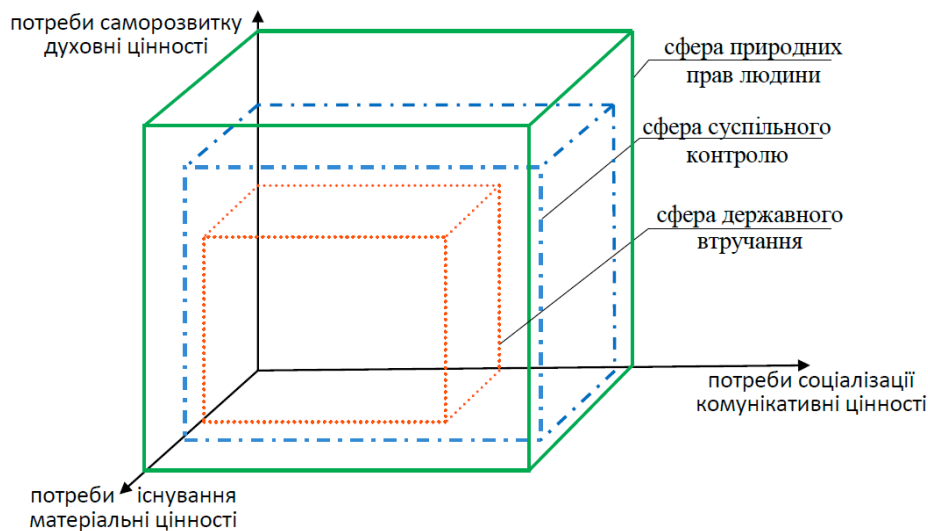


Рис. Тривимірна модель цінностей та потреб людини [10, с. 21]

Серед духовних цінностей – предмет нашої наукової уваги – меморіальна діяльність, яка є продуктом історичної пам'яті. В умовах переходу від однієї соціально-політичної системи до іншої існує необхідність теоретичного осмислення, всебічного аналізу та інтерпретації історичних фактів.

Існування впродовж понад двох десятиліть незалежної України в складі світової спільноти, принципів зміни на політичній карті, природне зменшення учасників та свідків воєнних подій, поступове перетворення історичної пам'яті про війну із синхронної на ретроспективну, повернення уваги людей до свого історичного коріння (родоводу) – усі ці фактори призвели до концептуальних еволюцій у меморіальній діяльності, серед яких слід назвати перехід від класових критеріїв та “естетичної пропаганди” до усвідомлення загальнолюдських цінностей і значення історико-культурної спадщини; розвиток гуманітарних складових історичної дійсності, естетичного смаку й творчої уяви, своєрідного орієнтиру на Людину, її внутрішній світ та духовну культуру.

Увічнення історії дає змогу по-новому сформулювати соціальну місію меморіалу (пам'ятного знака), сконструювати концептуальну модель, яка в кінцевому результаті спрогнозує цільові орієнтири меморіальної діяльності.

Генеруючи новітні концепції та інтерпретації історичного процесу, актуалізуючи історичну пам'ять, державні установи акумулюють і зберігають національну та світову історико-культурну спадщину, проводять фундаментальні й прикладні історико-музеєзнавчі дослідження, реалізують потужні експозиційно-виставкові проекти, залишаючись суб'єктом культурного і духовного становлення модерної української нації, впливають на формування національної ідеї, відіграють у суспільстві об'єднуючу роль [2].

Держава прагне формувати й розвивати культурну пам'ять, патріотизм, здійснювати та контролювати меморіальну діяльність. Патріотизм (від грец. patria – батьківщина) – соціальний і моральний принцип та почуття, яке виражає любов та відданість громадян батьківщині. Меморіальна діяльність – це творча діяльність, спрямована на увічнення пам'яті про історичних осіб та події. Її основними формами є науково-дослідні, пошукові та проектно-пошукові роботи, виготовлення пам'ятників, науково-технічної продукції, а також інші роботи, пов'язані з увічненням пам'яті. У зв'язку із цим проблема державно-правового впливу (підтримка й розвиток) на культурну сферу діяльності суспільства є однією з найважливіших для сучасної України.

Меморіальну діяльність здійснюють як державні установи (спеціальні державні відділи та установи, музеї, бібліотеки, меморіальні комплекси), так і громадські об'єднання вказаного в статуті напрямку діяльності. Здійснення меморіальної діяльності має свою індивідуальну специфіку. Найважливішим завданням установи, яка здійснює меморіальну діяльність, на сьогодні є збереження культурної спадщини нації. Постійно відтворюючи духовні цінності установи, що опікуються меморіальною діяльністю, забезпечують культурну спадкоємність поколінь за допомогою зберігання пам'яті про минуле й відтворення його кращих гуманістичних традицій.

Робота установи, що здійснює меморіальну діяльність, відбувається в різних напрямках: збирання речових реліквій, книжкових пам'яток і документів у межах відповідної тематики; наукові археологічні, краєзнавчі, філологічні, історичні, мистецтвознавчі та інші дослідження; організація міжнародних конференцій і пам'ятних культурно-просвітницьких акцій; координування й зв'язок з громадськістю; взаємодія з українськими та зарубіжними установами

науки, культури, мистецтва; інформаційна, видавнича та бібліотечно-бібліографічна діяльність тощо.

Причиною появи й розвитку установ та організацій, що здійснюють меморіальну діяльність, зберігають і примножують культурні цінності, можна вважати людську потребу в збереженні пам'яті про своє минуле. Духовна спадщина людства зосереджена, як відомо, не тільки в усній та письмовій історії, а й у речових джерелах, зокрема: у зображених на різних предметах, творах мистецтва, побутових предметах, а також речах, безпосередньо пов'язаних з конкретними людьми та подіями. Установи й організації застосовують різноманітні масові форми популяризації культурної спадщини: встановлення меморіальних дощок, пам'ятників, вечори-зустрічі, театралізовані вистави, показ кінофільмів, радіотрансляції тощо. Щороку зростає кількість заходів й урізноманітнюється зміст проектів, які реалізують, запроваджують інноваційні форми та методи роботи.

Висновки. Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що духовні цінності є феноменом суспільної свідомості, які виступають у формі ідеалів, норм, символів, образів, почуттів тощо, що зумовлюють духовний розвиток особистості та суспільства в цілому. Меморіальна діяльність є способом формування духовних цінностей людства.

Список використаної літератури

1. Бельська Т.В. Публічна політика і система владно-суспільних відносин: архетипний підхід / Т.В. Бельська // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во "ДокНаукаДержУпр". – Спец. вип. – Червень, 2013. – С. 93–99.
2. Викулова В.П. Мемориальная деятельность библиотеки: организационно-управленческая концепция : монография / В.П. Викулова ; Департамент культуры г. Москвы, Центр, гор. б-ка – мемор. центр "Дом Гоголя"; науч. ред. проф. В.К. Клюев ; авт. вступ. ст. М.Д. Афанасьев. – М. : ФАИР, 2009. – 320 с.
3. Горнштейн Т.Н. Проблема объективности ценностей в философии Николая Гартмана / Т.Н. Горнштейн // Проблема ценности в философии. – М. ; Л. : Наука, 1966. – С. 194–218.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. – 748 с.
5. Лапин Н.И. Модернизация базовых ценностей россиян / Н.И. Лапин // Социологические исследования. – 1996. – № 5. – С. 5–12.
6. Лісовець О.В. Теорія і методика роботи з дитячими та молодіжними організаціями України : навч. посіб. / О.В. Лісовець. – К. : Академія, 2011. – 256 с.
7. Лебедев И.А. Политические ценности как сложный и многомерный объект / И.А. Лебедев // Вестник Московского ун-та. Сер. 12. Полит. науки. – 1999. – № 2. – С. 38–49.
8. Лосский Н.О. Ценность и Бытие. Бог и Царство Божие как основа ценностей. Бог и мировое зло / Н.О. Лосский – М. : Республика, 1994. – 432 с.
9. Перов Ю.В. Философский поиск В.П. Тугаринова / Ю.В. Перов // Тугариновские чтения : материалы научной сессии. – СПб. : Санкт-Петербургское философское общество, 2000. – С. 62–68. – Вып. 1. – Серия "Мыслители".
10. Радченко О.В. Ціннісна система суспільства як механізм демократичного державотворення : [монографія] / О.В. Радченко. – Х. : Вид-во ХарПИ НАДУ "Магістр", 2009. – 380 с.
11. Радченко О. Антропологічна природа ціннісної системи суспільства / О.В. Радченко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПИ НАДУ – "Магістр", 2008. – Вип. 2 (21). – С. 275–282.
12. Сайт Інституту Україніки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrainica.org.ua/ukr/>.
13. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
14. Політологічний енциклопедичний словник / упорядник В.П. Горбатенко ; за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
15. Фет А. Инстинкт и социальное поведение [Электронный ресурс] / Абрам Фет. – Новосибирск : Сова, 2005. – 650 с.
16. Философский словарь / авторы-составители И.В. Андрущенко, О.А. Вусатюк, С.В. Линецкий, А.В. Шуба. – К. : А.С.К., 2006. – 1056 с.
17. Giddens A. The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration / A. Giddens – Cambridge, 1984.
18. Deutsch K. Politics and Government. How People Decide Their Fate / K. Deutsch. – Boston : Houghton Mifflin, 1974.

Стаття надійшла до редакції 30.05.2013.

Довгалюк И.Г. Ценности как феномен общественного сознания

В статье проанализированы понятия "ценности", "мемориальная деятельность", "учреждения и организации, занимающиеся мемориальной деятельностью" и обобщена информация о формах работы учреждений и организаций, занимающихся мемориальной деятельностью.

Ключевые слова: мемориальная деятельность, организации, занимающиеся мемориальной деятельностью, ценности.

Dovgalyuk I. Values as a phenomenon of social consciousness

The article analyzes the notions 'wealth', 'memorial work', 'institutions and organizations involved in memorial activities' and summarizes information about the forms of institutions and organizations involved in memorial activities.

Values are the core of management guiding forces: ideology, political culture and public administration system. The world of human values consists of value images. Spiritual values are the phenomenon of social consciousness which are in the form of leading important cultural landmarks: the ideals, norms, symbols, images, feelings, etc. They contribute to the spiritual development of the individual or society as a whole. Spiritual values can be recorded in the products of mental activity: works of art, various scientific theories, systems of moral norms or guidelines and others.

Every society has certain values, which determine the peculiarities of its historical being during the period of its existence. The values exist in the interaction 'individual – society – state'. The values determine the nature and ways of actors, politics and public administration interacting in the society. Obviously, the transformation of any society leads to the changes in the dominant system of values.

The state seeks to create and promote cultural memory, patriotism, to implement and monitor memorial activities. In this context, the problem of state-legal influence (support and development) on the cultural sphere of the society is one of the most important ones for the present-day Ukraine.

Memorial activities are carried out both by government agencies (special government departments and institutions, museums, libraries, memorials) and by public associations. The most important task of the institution that carries out memorial activities is to preserve the cultural heritage of the nation.

Agencies which provide memorial activities act in a variety of ways: collect relics, book sites and documents within their thematic framework; provide scientific research in archaeology, natural history, philology, history, art and other spheres, organize international conferences and memorable cultural and educational events; coordinate and communicate with the public; cooperate with Ukrainian and foreign of scientific, cultural, art institutions; lead informative, publishing and bibliographic activities, etc.

Constantly recreating spiritual values, institutions dealing with memorial activities provide cultural continuity of generations by keeping the memory of the past and reviving its best humanistic tradition.

Key words: values, memorial activities, community organizations involved in memorial activities.

ГЕНЕЗИС АВТОРИТЕТУ КЕРІВНИКА В УМОВАХ УКРАЇНСЬКОГО МОДЕРНУ ТА ПОСТМОДЕРНУ

У статті простежено генезис авторитету керівника в умовах українського модерну та постмодерну в контексті універсального соціального циклу. Визначено, що епоха модерну відповідає інволюційному періоду універсального соціального циклу, а епоха Постмодерну – його еволюційному періоду.

Ключові слова: соціально-історичний цикл, авторитет, інволюція, еволюція, архетипи.

Епоха сучасного – постмодерного суспільства пов'язана з новими соціальними й психосоціальними проявами, яким притаманна динаміка змін, соціальний релятивізм і світоглядний плюралізм. Механізм суспільної цілісності при цьому забезпечує новий тип – органічної солідарності свідомих і самодостатніх індивідів, які розглядаються як рівноправні суб'єкти єдиного соціокультурного простору, якому властива когерентність і узгодженість соціальних процесів, а також комплементарність як феномен доповнення одного іншим, що, на перший погляд, виглядає несумісним. Дедалі з розвитком (оновленням) сучасного суспільства здійснення глибинного аналізу соціальної реальності стає можливим за допомогою "епохальних" – соціальних циклів, що, власне, і становлять одиницю суспільно-історичного аналізу. У межах саме цих соціальних циклів, у їх цілісному природному змісті виникають, проходять етап становлення, розвиваються й занепадають основні соціальні процеси, а під час перехідних суспільно-історичних епох протидіють різноспрямовані векторні сили суспільного розвитку.

Мета статті – осмислити генезис авторитету керівника в умовах українського Модерну та Постмодерну в контексті універсального соціального циклу.

"Цикл" (від давньогрецького "κύκλος" – коло, окружність) – це сукупність соціальних процесів, що становить кругообіг протягом певного проміжку часу, де послідовність подій супроводжується схожою послідовністю після завершення [4]. Циклічний характер соціальних змін згадується ще в Гесіода в його циклічній зміні "золотого", "бронзового" та "залізних" століть. За Платоном, зміни також мають циклічний характер. Як відомо, творцем теорії історичного кругообігу є італійський філософ епохи Просвітництва Дж. Віко (1668–1744 рр.). Суб'єктом історичного процесу філософ вважав окремі народи, які проходять цикл у своєму розвитку, що охоплює три епохи:

дитинство, юність і зрілість людського роду. Основою циклічності розвитку народів Дж. Віко визначив форму правління в суспільстві – монархія або демократична республіка. Досягнувши вищого ступеня розвитку, людство знову падає на нижній. Концепція циклічності набула подальшого розвитку в працях М. Данилевського (1882–1885 рр.), О. Шпенглера (1880–1936 рр.), А. Тойнбі (1889–1975 рр.) та ін.

Так, українські вчені Е.А. Афонін, Л.Ф. Бурлачук, А.Ю. Мартинов стверджують, що історичний розвиток суспільства як суб'єкта цивілізації здійснюється через реалізацію епохальних циклів, які і є одиницею соціально-історичного аналізу. Циклічна періодизація суспільно-історичного розвитку базується на основі двоєдиного соціально-психологічного процесу розвитку суспільства й особистості. Кожен з епохальних циклів поділяється на два сталі періоди: інволюцію та еволюцію. Інволюції притаманне згортання соціальних процесів у просторі, спрощення соціальної структури та традиціоналізм. Історичним призначенням інволюційного періоду є засвоєння якостей, що були набуті суспільством у попередній період розвитку. Таке суспільство має "закритий" характер і завдяки цьому підтримує соціальну стабільність, солідарність та єдність. Ступінь свободи індивіда в такому суспільстві обмежується впливом колективу. У соціопсихологічній сфері спостерігається поступове засвоєння та використання нових соціальних символів (влади, багатства – матеріальних символів). Для інволюційного періоду циклу зазвичай властивою є діяльність вождів і геніїв. Історичною ознакою еволюційного періоду є набуття суспільством нових соціальних характеристик, у тому числі актуалізація ознак власного попереднього періоду розвитку або атрибутів, властивих суспільствам, які перебувають в історичному розвитку на вищому шаблі. Суспільна рівновага підтримується інноваційними надбаннями. Умовою інноваційної активності в еволюційний період є розкріпачення індивіда й

посилення предметно-когнітивного компонента в психологічній структурі особистості. Головною характеристикою еволюції стає стабільність змін. Плюралістичними стають норми соціального життя та ієрархія символів. Для еволюційного періоду властивою є діяльність лише талантів [1].

Початок українського циклу Модерн – Постмодерн (кінець XVIII – початок XIX ст.), зокрема його інволюційний період, визначаються специфічними тенденціями державного життя Російської імперії, під владою якої перебувала значна частина українських земель. Такими тенденціями є зовнішня експансія, зміцнення самодержавства й кріпосництво. Водночас революції 1848 р., що охопили більшу частину Європи, внесли докорінні зміни в майбутній устрій Австрійської імперії. “Весна народів” зумовлювалася не лише прагненням до політичних та соціально-економічних реформ, а й ще більше – прагненням до національного суверенітету, що завдало нищівного удару консервативній багатонаціональній імперії. Центром українського національного руху 1848–1849 рр. в Австрійській монархії стала Східна Галичина, а його серцевиною – місто Львів. Під час революції розпочалося реформування суспільного життя на демократичних засадах, і одним із найважливіших її результатів було скасування кріпосництва. Повалення абсолютизму й проголошення Австрії конституційною монархією конституційною грамотою від 25.04.1848 р., декларування демократичних свобод – особистісної, совісті та віровизнання, друку, зборів, організацій тощо, гарантування всім народам монархії недоторканності їх національності й мови, обговорення в загальноімперському парламенті проекту перетворення Австрійської монархії на федерацію вільних і рівноправних націй породили серед галицьких українців великі надії та стимулювали значне пожвавлення українського національного руху й набуття цим рухом політичного характеру. У Львові 02.05.1848 р. група провідних діячів греко-католицької церкви й представників світської інтелігенції утворила Головну Руську (українську) Раду – першу українську легальну політичну організацію. Її керівником став єпископ Григорій Яхимович – людина, надзвичайно мудра й талановита, яка захищала церкву та народ від політичних і релігійних утисків. Так, вітаючи створення політичної організації, митрополит повідав притчу про женця Русина, що встав пізно до роботи на полі, а як став опісля жати, то порівнявся із сусідами, та, поки сонце заходило, він перегнав усіх женців. “Таких Русинів нам треба, – казав він, – бо сонце високо, та сусіди давно в полі, а чим довше ми заспали, тим пильніше беремося до роботи, щоб вони не насміхалися з нас і щоб ми порівнялися з ними” [6]. У цьому зверненні очевидним є відчуття Г. Яхимовичем знакового, перело-

много моменту в житті українського народу та необхідності якнайкраще й ще більше працювати для добра нації. А той, хто краще творить і краще організовує життя, хто власним прикладом підносить інших і виявляє мудрість, той стає провідником і здобуває авторитет.

Авторитет мудрого правителя визнав головною умовою в управлінні державою Й. Міхневич. Мудрий правитель – це індивідуальна особистість, розумна, досвідчена, така, що володіє інтуїцією, здатна знаходити вирішення різноманітних проблем в управлінні державою, уникаючи часом логічних операцій. Безсумнівно, ця характеристика відповідає екстравертності керівника. З огляду на той факт, що суспільство є продуктом взаємодії індивідів, основу якої становить асиміляція людьми установок, вірувань і почуттів інших, тобто повторення різних форм соціального буття, зокрема позитивних, має сформувати якісний тип людини. Ця думка підтверджується характеристиками індивідів періоду, що розглядається. Так, українці Галичини здобули репутацію людей високоорганізованих і суспільно дисциплінованих, особливо порівняно з їх співвітчизниками на сході. Однією з причин того, що галицькі українці розвинули ці риси, була нагода застосовувати їх. Незважаючи на своє не вигідне становище порівняно з поляками, після 1861 р. українці Австрії жили за правління конституційної монархії, що надавала їм набагато ширшу свободу слова та асоціацій, ніж це було можливим у Російській імперії. Зростанню організаторської діяльності, яке спостерігалось в Східній Галичині наприкінці XIX – на початку XX ст., сприяла й низка інших чинників. Західні українці зазнавали впливу таких суспільно високодисциплінованих народів, як німці та чехи. Ще безпосередніше впливали на них поляки, які стали на шлях політики “органічної праці”, спрямованої на зміцнення їх спільності шляхом мобілізації та розвитку економічних і культурних ресурсів. Якщо західні українці хотіли змагатися з поляками, вони з усією очевидністю мали б застосувати аналогічний підхід. Звідси й таке гасло народо-вців: “Спирайся на власні сили”. Нарешті, у 1880-х рр. серед західних українців сформувався новий тип керівництва, уособленням якого став громадський діяч. Саме такий тип керівництва, на думку І. Франка, мав закріпитися в суспільстві, що утверджувало б авторитет народної влади.

З другої половини XIX – початку XX ст. М. Драгоманов, В. Вернадський, В. Винниченко, М. Хвильовий, С. Подолинський, М. Грушевський, В. Липинський, Д. Донцов та інші вчені досліджували процеси, що відбувалися в цей час в Україні, зокрема висловлювали погляди на управління державою та авторитет її керівництва. Визначалося, що засобом переходу від імперсь-

кого способу правління до європейських демократичних форм державності є принцип федералізму й децентралізація влади. Сергій Подолинський стояв на позиціях автономно-федеративного централізованого управління суспільно-політичним життям. У такій державі адміністративний апарат не височіє над народом, не діє всупереч йому, оскільки саме народ обирає керівників різних рангів. Авторитетність останніх визначатиметься забезпеченням ними потреб у розвитку людства.

Учений, історик і політичний діяч М. Грушевський вважав, що генезис суспільства зумовлюють біологічні, економічні та соціо-психологічні чинники. Його погляди на державу, форми правління й авторитет керівництва поєднуються з роллю героя та народу в історії. Учений обґрунтував ідею демократичної держави як форми правління, що забезпечує свободу особи як складової суспільства, віддаючи перші позиції в керівництві саме народу, а не особі правителя. Протилежною є думка В. Липинського, суттю якої є необхідність сильної влади в руках одноосібного правителя. Ідеальною формою правління в Україні він вважав спадкову монархію на чолі з гетьманом, однак владу останнього повинен обмежувати закон. У такій державі обов'язково має існувати прошарок аристократії, що складатиметься з найдостойніших за своїми здібностями, духом та активною діяльністю представників народу. Безсумнівно, народу завжди потрібні керівники – у державних, політичних і громадських справах часто від рівня їх компетентності, моральності та патріотизму залежить найцінніше. Мірилом значущості керівника зазвичай є не походження чи суспільний стан, а його сила духу, відданості ідеї й обов'язку. Очевидно, що І. Франко, М. Грушевський і В. Липинський – це рушії всіх творчих елементів цілої нації, які вказували шлях у невідоме майбутнє, що, як відомо, є досить непростим. У період, що розглядається, українські землі перебували у складі двох імперій, а саме Австро-Угорщини та Росії. Колоніальна політика Російської імперії, про яку першим заявив М. Міхновський, була продовжена з 1922 р. у складі СРСР, а з 1939 р. в таких умовах опинилася вся Україна.

У XX ст. виник "новий антропологічний тип" людини – авторитарний із садистським і мазохістським компонентами, які можна побачити, звертаючись до обставин, що сприяли реалізації авторитаризму й терористичного устрою в СРСР часів сталінської епохи. Позитивне ставлення суспільства до такого устрою відрізнялося самовідданістю, одержимістю та майже містичною вірою людей у можливість побудови ідеального суспільства. При цьому віра в те, що особистісне порівняно із суспільним – це ніщо, утверджувала впевненість у тому, що досягти соціальної справедливості можна будь-

яким способом. Яскравим прикладом реалізації таких переконань став період колективізації та індустріалізації 30–40-х рр. XX ст., коли суцільний терор приймався більшістю радянського населення, і бажання міцної руки виявлялося в збереженні ідеї царя або вождя. У цей період авторитаризм фактично розглядали як протипагу авторитету "традиції" й "харизми". Він скоріше приймався як "раціональний" тип авторитету, що відокремлює посаду від людини з її обов'язками і в цілому владу як професійну діяльність "обраних чи призначених" – номенклатуру, як підкреслював колись М. Восленський. І все ж таки це був квазіраціональний тип авторитету, який розширював сферу компетенції керівника, однак підвищував ступінь гнучкості політичної й управлінської систем, що функціонувала згідно з позитивно визначеними принципами та нормами й не залежала від етичних та політичних принципів чи міркувань.

Звернемося до обставин, що сприяли реалізації авторитаризму й терористичного устрою в СРСР часів сталінської епохи. Спочатку був Ленін, потім Сталін, а в період Другої світової війни яскравим прикладом авторитарної особистості є Жуков. Відповідно до зазначеного слухним є висловлювання М. Бердяєва, "що російський народ не хоче бути мужнім творцем, його природа визначається як жіноча, пасивна та покійна в державних справах... Це підтверджується й російською революцією, де народ залишився духовно пасивним і покійним новій революційній тиранії, але в стані злобної одержимості. Чому вільний духом народ начебто не хоче вільного життя?" [2, с. 5–6]. Напевно, сталінізм, який, прикриваючись комуністичною ідеологією, проголошував рівність і свободу націй, організовуючи геноцид проти них і винищуючи еліту, був упровадженням політики макіавелізму, яка, як відомо, "народилася" в епоху високого Відродження, що ідентифікується з еволюційним періодом в Італії.

Наприкінці 60-х – на початку 70-х рр. минулого сторіччя в Радянському Союзі спостерігалася активність у дослідженні проблеми авторитету. Цей феномен є предметом міждисциплінарних досліджень, а саме: педагогічних, політичних, соціологічних, психологічних (М.М. Кейзеров [7], В.Д. Комаров [8], В.І. Міхеев [9], П.П. Посохов [10] та ін.). В.С. Богданов, який досліджував соціально-філософський аспект проблеми авторитету, пропонує таке його найбільш повне та об'ємне бачення. "Свіdomo не порушуючи сфери трансцендентального – "темні глибини доісторії" й віддалене майбутнє", автор визначає авторитет як соціальний феномен у межах емпіричного просторово-часового відрізка, що бере свій початок у матеріально-доказових знахідках перших відомостей про людину, а завершується у вигляді матеріально-детер-

мінованої антиципації; на думку В.С. Богданова, необхідно перейти від дискретного, уривчастого до безперервного (континууму) [3].

Очевидно, що трактування В.С. Богдановим феномену авторитету, обертаючись навколо філософсько-теоретичного аспекту дослідження, базується на традиційному концепті, за яким авторитет – це форма та результат соціальної взаємодії, де структурування й моделювання наукової системи щодо авторитету відповідає контексту історико-економічної та соціокультурної еволюції людства. Однак постмодерна доба замість віри в однозначність прогресивного соціального розвитку відроджує образ циклічності соціально-історичного часу як нову тенденцію в культурному й психосоціальному самоусвідомленні розвинених суспільств, де заперечення та протистояння виявляються повною мірою. Постмодернізм має імпульсивний, вибухоподібний характер процесу, спрямованого всередину, який можна пов'язати з "тріумфом" особистісної індивідуальності на тлі її внутрішнього пробудження – усвідомлення своєї відповідальності за процеси, що відбуваються в суспільстві та державі. Найбільш гідними й авторитетними членами соціуму виступають ті, хто найбільш повно концентрує в собі зразкову людину, спільний інтерес, колективні уявлення, суспільну волю й зміст колективного несвідомого. За цих умов уявлення про світ та авторитет керівника багато в чому формують засоби масової інформації, використовуючи знаки й символічні образи, відірвані від конкретних феноменів.

Отже, розвиток феномену авторитету керівника у постмодерному суспільстві відзначається новими тенденціями. Символи замінили собою колишні авторитети, що призводить до появи "віртуальних" авторитетів, які важко зарахувати до традиційного, легально-раціонального чи харизматичного його типів. Сучасні комунікаційні технології дають змогу створювати будь-який потрібний образ. Саме тому, осмислюючи авторитет керівника в сучасному суспільстві, актуальним стає символічний капітал: престиж, репутація, імідж.

Про престиж політичного керівництва заговорили в кінці XIX ст., його вплив базувався на повазі й захопленні співгромадян. Це явище можна пояснювати своєрідним рухом моди як результат наслідування керівнику-взріцю. Спільний смисл закладено в поняттях "авторитет" і "репутація", оскільки репутація й авторитет як суспільні явища функціонально пов'язані з таким поняттям, як довіра, яке допомагає особам скорочувати в часі процеси формування авторитету й репутації. Тож керівник може мати переваги, якщо він характеризується позитивною репутацією, яка вимагає миттєвого встановлення і, акумулюючись у реальний образ, дає змогу скоротити дистан-

цію у взаємодії між людьми. На відміну від репутації, існує її нереальний образ – імідж. Імідж людини – це думка про неї, що виникла в людей у результаті сформованого в їх психіці образу цієї людини, який виник унаслідок прямого їх контакту із цією людиною або внаслідок отриманої про неї інформації від інших людей. Сьогоднішнє соціально-політичне й духовне життя буквально все "від політики до поезії стало театральним" [5, с. 184]. У сучасному суспільстві більше не існує істини чи реальності, а замість них володарюють шоу-політика, шоу-правосуддя, шоу-культура. Таке відчуття театральної прозорості, нереальності життя виявилось у 80-х рр. XX ст., і воно ж стимулювало процеси переосмислення індивідуальної особистості в постмодерному суспільстві. Зазвичай люди вибирають собі ролі, які є їм близькими в цьому сенсі, однак це не повний образ вибраної ролі, оскільки є ще зворотний бік, що стосується несвідомого й називається Тінню. Тінь – це підсвідомі бажання, не сумісні із соціальними стандартами, це якийсь нижчий рівень свідомості щодо сучасного суспільства, і це хтось, хто хоче робити те, чого людина собі не дозволяє. Часто людина підозрює в собі цю чужу особистість, коли, увійшовши в раж, потім виправдовує себе: "Це не я, на мене немов падає така пала". А те, що на неї "пало", – це первісна, неконтрольована, тваринна частина особистості – Тінь. Інакше кажучи, віртуальна реальність, гра може виявляти "тінь" людини й таким чином ставати її "доповненням" до образу авторитету через створення чи знищення віртуального авторитету та перенесення одержаного образу в реальний.

Таким чином, відбувається заміщення, вказування на інше – те, що є невидимим, але що може бути припущене. Інакше кажучи, знак, символ – це начебто відсутність реальності, але водночас і існування реальності – уявної, віртуальної.

Знаки, образи й символи Ж. Бодрійяр називає симулякрами, які він трактує як символи самодостатньої реальності. Учений вважає, що симулякри поширилися на всі сфери суспільного життя й стали реальностями. Тож світ, у якому ми живемо, замінено на копію світу, в якій ми знаходимо тільки штучні стимули – симулякри й нічого іншого. Проте симулякр – це зовсім не те, що приховує істину, це істина, яка приховує, що її немає. Симулякр – істина [11]. Ж. Бодрійяр упевнений, що переважна більшість цінностей та авторитетів, що з'явилися в останні десятиліття, є не чим іншим, як симулякрами: чи то популярний політик, чи то нова марка питної води. Проте особам, що сприймають ці віртуальні авторитети як реальність чи як власні переконання, здається, що вони є повністю вільними у своїх актах споживання, не здо-

гадуючись, що це обмежує їх свободу. Таким чином, зникають межі між реальністю та вигадкою, між істиною й неправдою, між авторитетом і феноменом, що ним позначається. Тож реальність та істина перестають існувати. Далеко не завжди існує можливість висловити словами все те, що ми відчуваємо та розуміємо. Є речі, стани й події, суть яких неможливо "розкласти по полицях", пояснити раціонально, оскільки в глибинах людської душі "живе" колективне несвідоме – архетипи, тобто первинні природні образи, ідеї та переживання, властиві людині як суб'єктові колективного несвідомого, які містять у собі "тисячу й один" зміст переживань і таємниць, які будь-якої миті можуть виявитися й акумулюватися в ідеал, образ чи символ. Знаки-символи, образи й моделі є природними для людини, а ілюзія – одна з граней її світогляду, яка з успіхом перетворює моделі на реальність, а реальність – на моделі. Тож у такій соціальній динаміці постають інші можливості – "знімання копій з оригіналу", коли копія є не гіршою за оригінал. Таким способом відбувається тиражування образу керівника, де його авторитет, представлений символами, начебто втрачає реальність. Однак цей факт, як уже згадувалось, призводить до появи "віртуальних авторитетів", які вже не можна віднести до класичних його типів: традиційного, легально-раціонального чи харизматичного, оскільки новітні комунікаційні технології дають змогу створювати необхідний імідж, що унеможливорює розгледіти їх справжність.

Висновки. В епоху українського Модерну, що відповідає інволюційному періоду універсального соціального циклу, універсалізм, абстрактність та існування тоталітаризму відтворюють типові властивості соціально-психологічного комплексу особистості й суспільства, а саме: екстравертність, інтуїтивність, екстернальність, ексекутивність, інтуїтивність та ірраціональність.

В епоху українського Постмодерну, що відповідає еволюційному періоду універсального соціального циклу, виявляється характерна для цього часу смислова структура множинності. Типовими властивостями соціально-психологічного комплексу особистості та суспільства є такі: інтроверсія, прагматичність, раціональність, сенсорність, інтенціональність та інтернальність. У розвитку феномену "авторитет" з'явилися нові тенденції, а саме психосоціальне переосмислення суб'єктивного фактора в управ-

лінській діяльності, усвідомлення керівником органів державної влади, що його дії здійснюються не лише в певному політичному та економічному, а й у духовному середовищі. Нематеріальні цінності, норми моралі, символічний капітал і віртуальна реальність зумовлюють авторитетний образ керівника.

Список використаної літератури

1. Афонін Е.А. Велика розтока (глобальні проблеми сучасності: соціально-історичний аналіз) / Е.А. Афонін, О.М. Бандурка, А.Ю. Мартинов ; Укр. тов-во сприяння соц. інноваціям ; Відд. інф.-бібл. забезпечення Апарату Верховної Ради України. – К. : Видавець Парапан, 2002. – 352 с.
2. Бердяев Н.А. Судьба России. Опыты по психологии войны и национальности / Н.А. Бердяев. – М., 1990. – 325 с.
3. Богданов В.С. Авторитет як предмет соціально-філософського аналізу : дис. ... д-ра філос. наук / В.С. Богданов. – К., 1997. – 30 с.
4. Большой толковый социологический словарь (Collins) : пер. з англ. – М. : Вече : АСТ, 1999. – Т. 2: (П–Я). – 528 с.
5. Ильин И.П. Постмодернизм от истоков до конца столетия. Эволюция научного мифа / И.П. Ильин. – М., 1998. – 265 с.
6. Історія політичної думки галицьких українців 1848–1914. Давні владки: Михайло Левицький і Григорій Яхимович, 1813–1863. На підставі споминів написав д-р Кость Левицький [Електронний ресурс] / Кость Левицький. – Режим доступу: <http://ukrstor.com/ukrstor/levizkij-politdumki01-21.html>.
7. Кейзеров Н.И. Власть и авторитет / Н.И. Кейзеров. – М., 1973. – 264 с.
8. Комаров В.Д. К проблеме авторитета в социологической теории / В.Д. Комаров // Вестник Ленинградского университета. – 1967. – № 11. – Вып. 2. – С. 86–96.
9. Михеев В.И. Социально-психологические аспекты управления. Стиль и методы работы руководителя / В.И. Михеев. – М., 1975. – 181 с.
10. Посохов Л.П. Социальная сущность и политическое значение проблемы авторитета : автореф. дис. ... канд. филос. наук / Л.П. Посохов. – М., 1961. – 19 с.
11. Baudrillard J. Simulations / J. Baudrillard. – New York : Semiotext(e), 1983. – P. 45–57.

Стаття надійшла до редакції 17.06.2013.

Новаченко Т.В. Генезис авторитета руководителя в условиях украинского Модерна и Постмодерна

В статье представлен генезис авторитета руководителя в условиях украинского Модерна и Постмодерна в контексте универсального социально-исторического цикла. Определено соот-

ветствие эпохи Модерна его инволюционному периоду, а эпохи Постмодерна – эволюционному.

Ключевые слова: социально-исторический цикл, авторитет, инволюция, эволюция, архетипы.

Novachenko T. The Genesis of the prestige of a leader in the conditions of Ukrainian Modern and the Postmodern

The article presents the Genesis of the prestige of a leader in the conditions of Ukrainian Modernism and Postmodernism in the context of the universal socio-historical cycle. In the frameworks of social cycles, their holistic natural sense arise, become, develop and collapse the basic social processes and transient socio-historical epochs resist multidirectional vector force of social development. Determined that the era of modern meets his involutory period, and the era of post-modernism-evolutionary. The modern era inherent versatility, abstractness, the existence of totalitarianism, thanks to which recreates the types of properties socio-psychological complex of personality and the society, namely: extraversion, intuitive, externality, ekzekutivity, intuition and irrationality.

In the Postmodern era is manifested typical for this time semantic structure of plurality. Typical properties of socio-psychological complex of the individual and society are the following: introversion, pragmatism, rationality, sensory, intentionality and internality. In the development of the phenomenon of "authority" new trends, namely psychosocial rethinking of the subjective factor in the management activities. Awareness of the head of state authorities that his actions are carried out not only in certain political and economic sphere, but in the spiritual. Intangible values, morals, symbolic capital, and virtual reality cause authoritative image of the head.

Key words: socio-historical cycle, authority, involution, evolution, archetypes.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 328.1

Н.Б. Ларіна

кандидат педагогічних наук
Національна академія державного управління при Президентові України

ПАРЛАМЕНТСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК КОМУНІКАТИВНИЙ ПРОЦЕС: ЗАКОНИ ТА ПРАВИЛА ДІЛОВОГО СПІЛКУВАННЯ

Статтю присвячено аналізу законів та правил спілкування. Обґрунтовано думку про необхідність їх обов'язковості в діловому спілкуванні в процесі не лише державно-адміністративної, а й політичної, особливо парламентської, діяльності.

Ключові слова: закони та правила ділового спілкування, парламентська діяльність, співрозмовники, мовленнєва культура, комунікативний процес.

Останні суспільно-політичні події свідчать про те, що нині надзвичайної актуальності та пріоритетності набуває проблема адекватності ділового спілкування в політичній, особливо парламентській, та державно-адміністративній діяльності. Не викликає жодного сумніву той факт, що знання чи ігнорування законів та правил спілкування впливає на якість самого спілкування. Це особливо важливо для державно-адміністративної та політичної діяльності, суб'єкти якої нині мають нести повну відповідальність не лише за свої думки, слова та вчинки, а й за стан справ у державі, країні, кожній територіальній громаді.

Аналіз останніх наукових досліджень за темою статті свідчить, що знання та практична реалізація законів і правил ділового спілкування безпосередньо пов'язуються більшістю науковців з ефективністю чи не-ефективністю професійної діяльності суб'єктів парламентської та державно-адміністративної діяльності. Саме тому **мета статті** полягає в дослідженні сутності комунікативних законів і правил, притаманних ефективному діловому спілкуванню та необхідних для ефективності й результативності діяльності професійних парламентарів-політиків та державних службовців.

Крім загальних комунікативних законів у спілкуванні людей з участю мови діють також правила спілкування, тобто рекомендації щодо ефективного спілкування, які склалися в суспільстві та відображають комунікативні традиції певного етносу. Науковці слушно, на думку автора статті, виокремлюють низку основних законів спілкування:

Закон дзеркального розвитку спілкування. Його суть полягає в тому, що співроз-

мовники в процесі спілкування імітують стиль один одного. Ця імітація відбувається автоматично, підсвідомо. Наприклад, якщо в розмові хтось раптом говорить пошепки, то інші також знижують гучність голосу. І навпаки, якщо співрозмовник починає говорити голосно, інші учасники спілкування відчують бажання підвищити голос.

Дія закону віддзеркалення починається тоді, коли хтось з учасників спілкування відхиляється від його норми. У разі зародження конфлікту дію цього закону можна нейтралізувати: якщо хтось починає кричати, а йому демонстративно відповідають тихо й повільно, то співрозмовник обов'язково стане говорити тихіше. Цей закон впливає на тематику розмов, постанову тіла учасників спілкування, ритм їхніх рухів, навіть дихання. Він дає змогу налагодити добрі стосунки між комунікантами, оскільки є одним із найважливіших принципів безконфліктного спілкування.

Закон залежності ефективності спілкування від комунікативних зусиль, оскільки ефективність спілкування прямо пропорційна комунікативним зусиллям. Саме тому чим більше комунікативних зусиль витрачає адресант, тим вища ефективність його мовленнєвого впливу. Щоб досягти комунікативного успіху, необхідно застосувати весь арсенал вербальних і невербальних засобів, дотримуватися законів, правил, конвенцій спілкування, норм етикету, затрачаючи при цьому більше зусиль. Досвід свідчить, що коротко висловлені прохання й розпорядження виконують із меншим бажанням, оскільки вони сприймаються як невивічливі, агресивні.

Закон прогресивного зростання нетерпіння слухачів: чим довше говорить мо-

вещь, тим неуважніші й нетерплячіші його слухачі. Друга половина промови оратора завжди видається приблизно вдвічі довшою від першої, а останні десять хвилин – утричі довгими за перші десять. Отже, ефектне мовлення має бути коротким і тривати не довше ніж 10 хвилин.

Закон зниження рівня інтелекту аудиторії зі збільшенням її чисельності: чим більше людей слухає промовця, тим нижчим є середній рівень інтелекту аудиторії. Тобто в цьому законі знаходить своє втілення "ефект натовпу". Його суть полягає в тому, що в натовпі людина гірше мислить логічно, домінує права півкуля головного мозку, яка відповідає за емоції. Тому в натовпі посилюються емоції, реакції й послаблюється інтелектуальна діяльність, знижується критичність сприйняття, людина стає довірливою та легше зазнає впливів оточення.

Закон комунікативного самозбереження. Його дія виявляється в намаганні людини в спілкуванні зберегти досягнуту нею комунікативну рівновагу. Так, нова ідея, висловлена співбесіднику, як правило, спершу ним піддається сумніву, навіть відхиляється. Згодом вона може бути схваленою. Мовець переважно стримується від висловлювання своєї позиції під загрозою її критики або заперечення. Впливами цього закону багато в чому зумовлена комунікативна поведінка в групі: людині простіше пристосуватися до поведінки групи, ніж протистояти їй. Це явище дістало назву "підкорення груповій комунікативній поведінці". Цей закон дає змогу людині підтримувати внутрішній спокій, рівновагу, відкидаючи дратівливу інформацію й трансформуючи її в спокійну.

Закон ритму спілкування. Згідно із цим законом, необхідно завжди пам'ятати, що співвідношення говоріння та мовчання в мовленні кожної людини – величина постійна. У кількісному вияві вона становить приблизно 1:23. Отже, людина говорить менше, ніж мовчить. Цей закон діє в житті кожної людини чітко. Звичний ритм спілкування необхідно витримувати. В іншому разі з'явиться психічний неспокій, можливі стреси, погіршення настрою та загального стану здоров'я. Співвідношення говоріння й мовчання варіює залежно від багатьох чинників, насамперед професії. Так, учителі, продавці, викладачі, актори та деякі інші категорії людей говорять багато, а тому потребують відпочинку від говоріння. Люди похилого віку, хворі тощо, тобто "виключені" внаслідок обставин зі звичного ритму говоріння, потребують більшої уваги, "задіяності" в говорінні: вони повинні "набрати" певного обсягу у спілкування. Ритм спілкування залежить від статі – жінки відчують більшу потребу в говорінні, ніж чоловіки; від віку – у дітей та молоді величезна потреба в спілкуванні; у людей середнього віку вона зменшується, а в похилому

віці знову зростає. Існує також національна специфіка реалізації цього закону. Так, мало розмовляють фіни, естонці, шведи, народи півночі. Значно активніше спілкуються італійці, іспанці, французи. Українці належать до народів з великим обсягом словесного спілкування.

Закон мовленнєвого самовпливу. Його сутність полягає в тому, що словесне втілення ідеї або емоції формує цю ідею або емоцію в мовця. Словесне втілення певної думки дає змогу людині впевнитись у ній, остаточно утвердити її для себе. На цьому законі ґрунтується аутогенне тренування, в основі якого – словесні команди, які подає людина сама собі і які регулюють її психічні та фізичні стани, наприклад, "Я спокійний, серце б'ється рівно, у мене гарний настрій".

Закон довіри до зрозумілих висловлювань. Іншими словами, чим простіше мовець висловлює свої думки, тим краще його розуміють і, як наслідок, більше йому вірять. Ідеться про апеляцію до довічних і простих істин. Цей закон стосується також форми висловлення згаданих істин: вона не повинна бути ускладненою.

Закон протягування критики: чим більше людина виділяється в оточенні, тим більше про неї лихословлять і критикують її вчинки. Дію цього закону науковці пояснюють психологічно: все, що привертає увагу, стає предметом обговорення; концентруються переважно на недоліках людей, що певним чином виділилися, з метою опустити їх до свого рівня.

Закон самовиникнення інформації: у разі дефіциту інформації в певній групі спілкування інформація самопороджується у вигляді чуток. Раз народившись, вони можуть стати причиною появи інших чуток.

Закон модифікації нестандартної комунікативної поведінки учасників спілкування: якщо співбесідник у спілкуванні порушує комунікативні норми, інший співбесідник примушує його змінити комунікативну поведінку. Цей закон безпосередньо залежить від ситуації, особливостей учасників спілкування, їхніх комунікативних ролей, статусів, психології, ментальних стадій тощо.

Закон прискореного поширення негативної інформації: інформація негативного змісту має тенденцію до невидимого поширення у порівнянні з позитивною інформацією. Дія цього закону пов'язана з підвищеною увагою людей до негативних факторів, адже позитивне швидко сприймають за норму та перестають обговорювати.

Закон спотворення інформації ("зіпсованого телефону"): будь-яка інформація, яку передають у групі спілкування, спотворюється в самому процесі її передавання. Міра спотворення інформації прямо пропорційна до кількості осіб, які її передають. Причини спотворення – суб'єктивна інтерпретація інформації кожною особою, яка її отримує, а також дія "правила коментуван-

ня", тобто особистісного ставлення до змісту інформації. Спотворення спричиняється також невмінням слухати співбесідника, іноді – небажанням демонструвати те, що все зрозуміло.

Закон емоційної афіліації ("зараження"): особи, які перебувають в однаковому емоційному стані, прагнуть об'єднатися в групу й спілкуватися один з одним. Збуджені люди створюють групи й навіть натовпи; люди в поганому настрої шукають друзів по нещастю; веселій людині хочеться спілкуватися з веселими партнерами.

Закон мовленнєвого посилення емоцій: емоційні вигуки людини посилюють емоцію, яку ця людина переживає в цей момент. Встановлено, що словесна констатація емоції посилює її в півтора-два рази. Це явище активно використовують у пропаганді, рекламі, деяких медитивних та релігійних практиках.

Закон мовленнєвого поглинання емоцій: у разі послідовної вдумливої розповіді про емоцію, яку переживають, вона поглинається мовленням. Тобто щезає висловлене у зв'язній розповіді емоційне переживання, причому вислухане кимось щезає разом зі словами, використаними для розповіді. Слова ніби всмоктують емоцію, забирають її в людини. Це явище відоме як "поскаржитись комусь на життя". Ще однією формою прояву цього закону є ні на кого не спрямоване інвективне (викривальне, образливе) емоційне мовлення. Емоція "розчиняється" в словах.

Закон емоційного пригнічування логіки: перебуваючи в емоційному стані, людина втрачає логічність та аргументованість мовлення. У такому разі в її мисленнєвій діяльності починає домінувати права півкуля головного мозку, яка відповідає за емоції, а ліва, що відповідає за логіку, розуміння та породження зв'язного мовлення, пригнічена, ніби вимкнута. Саме тому збуджену людину логікою не переконати, з нею слід спілкуватися спокійно, не сперечаючись, демонстративно згоджуватися, потроху знижуючи рівень її збудженості, заспокоювати, щоб згодом задіяти логіку.

Знання комунікативних законів та вміння використовувати їх, а якщо необхідно – протистояти їм – важлива складова комунікативної компетенції кожного суб'єкта парламентської діяльності як освіченої людини.

У двосторонній взаємодії того парламентаря, який виступає, і сесійної зали, тобто групи людей, які його слухають, ініціативнішим є промовець. Як суб'єкт спілкування він повинен мати певні характеристики, схильність до парламентської діяльності, готовність до неї та проникнення нею. Це сприяє його ефективній взаємодії з усіма парламентарями як великою групою людей, встановленню контакту з ними, стає додатковим позитивним фактором, оскільки приносить промовцю та слухачам інтелектуа-

льне й емоційне співпереживання. Згідно із законом психічного зараження, емоційний стан слухачів може стати таким сильним, що з ним можна не справитися й втратити контакт з людьми. Тому краще виступати в камерних умовах. Промовець повинен добре розбиратися в проблемі, яка обговорюється. Має значення дотримання промовцем загальноприйнятих етичних норм і знання психологічних механізмів, вміння використовувати їх для встановлення контакту та переконання.

Важливим видом контакту промовця з аудиторією є інтелектуальний контакт. Він виявляється в тому, що обидві сторони долучаються до активного розгляду проблеми, розв'язуючи для цього певні мисленнєві завдання. Особливо це виявляється тоді, коли парламентар, який публічно виступає, начебто намагається розв'язати проблему на очах у слухачів. Тоді слухачі з ним погоджуються чи виражають незгоду, схвалюють чи сумніваються, одночасно виступаючи співучасниками процесу мислення промовця. Обов'язковою умовою для встановлення контакту є прийняття слухачів як рівноправних партнерів по спілкуванню.

Ядром консолідації промовця та аудиторії, яка його слухає, є головна ідея, що лежить в основі публічного виступу й виражає позицію оратора. Саме завдяки чіткій позиції, своїй індивідуальності промовець викликає у слухачів інтерес до себе і встановлює з ними контакт. Зовнішнім проявом того, є контакт чи ні, буде поведінка слухачів. Увага присутніх, їх погляди, жести, схвалення, тиша або мовчання під час паузи свідчать про те, що слухачі включились у спільну з ним мисленнєву діяльність. Тоді й він почувається невимушено, говорить простіше, отримує задоволення від спілкування.

Велике значення має поведінка політика, коли він виступає та відповідає на запитання з трибуни, його зовнішній вигляд, манери, а також те, наскільки він дотримується загальноприйнятих правил етикету. Якщо промовець їх порушує, не вміє з повагою ставитися до присутніх у залі людей, у своїх судженнях не виявляє чесності та щирості, якщо відчувається, що такі етичні категорії, як добро та любов, йому не притаманні, а зовнішній вигляд та манери драгують, то слухачі його не сприйматимуть.

Очевидним є той факт, що вмінню говорити навчали ще в античності. Це – ораторське мистецтво, яке передбачає вміння точно формулювати свої думки, викладати їх доступно для співрозмовника мовою, орієнтуватися в спілкуванні на реакцію співрозмовника. Саме тому для успішного ділового спілкування в процесі парламентської діяльності життєво необхідно опанувати основи культури мовлення.

Мовлення в діловому спілкуванні в процесі парламентської діяльності має бути

спрямоване на те, щоб переконати співрозмовника в правильності своїх поглядів і на цій основі схилити його до співробітництва. При цьому необхідно пам'ятати, що переконливість визначається: 1) психологічними чинниками, самою атмосферою бесіди (сприятлива/несприятлива, доброзичлива/недоброзичлива); 2) культурою мовлення учасників мовленнєвого процесу.

Мовленнєва культура в діловому спілкуванні виражається в оцінці рівня мислення співрозмовника, його життєвого досвіду й у звертанні до співрозмовника зрозумілою для нього мовою. Під час ділової розмови потрібно вживати прості, ясні й точні слова, грамотно формулювати свою думку. Недарма існує вислів "ріже слух".

Науковці Зігерт та Ланг виокремлюють типові помилки, пов'язані з орієнтацією мовця на себе, що не дають йому змоги донести свою думку до співрозмовника. Так, якщо в спілкуванні ми орієнтовані на себе, а не на співрозмовника, то ми: не організовуємо свої думки перед тим, як їх висловлюємо, а говоримо спонтанно, вимагаючи, щоб інші "встигали" за нами. Через недбалість чи невпевненість не виражаємо свої думки однозначно, тому вони набувають двозначності; ми говоримо надто довго, отже, слухач до кінця нашої промови вже не пам'ятає, про що йшлося спочатку; продовжуємо говорити, не зважаючи на те, чи реагує слухач.

Промови без орієнтації на співрозмовника мають форму монологу. Сума втрат інформації за монологічного спілкування може сягати 50%, а в деяких випадках – і 80% обсягу вихідної інформації.

Відомі такі правила переконливого спілкування.

I правило: правило Гомера – послідовність наведених аргументів впливає на їхню переконливість. Найпереконливіший такий порядок аргументів: сильні – середні – найсильніші. Із цього правила випливає: починати слід не з прохання, а з аргументів. Слабкі аргументи краще не використовувати, тому що шкоди від них набагато більше, ніж користі.

Особа, яка приймає рішення, приділяє більше уваги слабким місцям у ваших аргументах, тому що, прийнявши позитивне рішення, вона бере на себе не вирішення результату справи, а надійність її.

Слід назвати досить важливу обставину. Той самий аргумент для різних людей може бути і сильним, і слабким. Тому сила аргументів повинна визначатися з погляду особи, яка приймає рішення.

II правило: правило Сократа – для одержання позитивного рішення з важливого питання його потрібно поставити на третє місце, а перед ним – два коротких, простих для співрозмовника питання, на які він без ускладнень відповість "так".

Це правило існує 2400 років, воно перевирено сотнею поколінь освічених людей. І тільки порівняно недавно було з'ясовано фізіологічні причини, що пояснюють його ефективність. Установлено, що коли людина говорить чи чує "ні", у її кров надходять гормони норадреналіну, які налаштовують її на боротьбу. Навпаки, слово "так" призводить до виділення морфіноподібних речовин – "гормонів задоволення" (ендорфінів). Одержавши дві порції гормону задоволення, співрозмовник розслабляється, стає доброзичливим, йому психологічно легше погодитися з мовцем, ніж вступати з ним у боротьбу.

Однієї порції ендорфінів може виявитися недостатньо, щоб перебороти поганий настрій, у якому, можливо, перебуває співрозмовник. Крім того, людина не здатна миттєво перебудуватися, треба дати їй більше часу й більше гормонів задоволення, щоб забезпечити цей процес.

Попередні запитання повинні бути короткими, щоб не стомлювати співрозмовника, не забирати в нього багато часу. Крім того, у разі тривалої підготовки до основної частини розмови збільшується ймовірність того, що хтось втрутиться (телефонним дзвоником чи візитом) у розмову, і підготовка піде на користь іншому.

III правило: правило Паскаля – не заганяти співрозмовника в кут. Дати йому можливість "зберегти обличчя". Часто співрозмовник не погоджується тільки тому, що згода якось асоціюється в його свідомості з утратою своєї гідності. Наприклад, відкрита погроза сприймається як виклик, і щоб не видатися боягузливим, людина робить усупереч необхідному, можливо, навіть на шкоду собі. Або ж коли її викрили в чомусь, що ганьбить її гідність, погодитися – значить погодитися з негативною оцінкою своєї особистості. Доцільно запропонувати таке рішення, що дасть співрозмовнику можливість із гідністю вийти зі скрутного становища – це допоможе йому прийняти позицію співрозмовника.

IV правило: залежність переконливості аргументів значною мірою від іміджу й статусу того, хто переконує. Одна справа, коли говорить людина авторитетна, шанована, інша – людина, яка не сприймається серйозно. Цим правилом користуються ті, хто просить шановану людину "замовити за себе слівце". Статус – це позиція в суспільстві. Статус дає відповідь на питання "який?": гарний чи поганий, розумний чи нерозумний, красивий чи ні, приємний чи неприємний тощо. Високий посадовий чи соціальний стан, успіхи в якійсь галузі, освіченість, визнання оточення, високі особистісні якості підвищують статус та імідж людини, а разом з тим – і вагу її аргументів. Підтримка колективу підвищує статус індивіда, оскільки статус колективу вище від статусу будь-якого його члена.

Щоб застосовувати четверте правило, варто мати на увазі розбіжність у сприйнятті статусів залежно від ситуації. Наприклад, соціологічні опитування, проведені напередодні виборів депутатського корпусу, показали, що виборці віддають перевагу чоловікам, а не жінкам, причому особам середнього віку, а не молодим чи літнім людям. У цілому ж більшість українців вважає, що в нашому суспільстві чоловіки мають вищий статус, ніж жінки.

V правило: не заганяти в кут себе, не принижувати свого статусу. Багато бесід закінчується, не встигнувши початися, особливо якщо співрозмовники мають різні статуси. Ось кілька типових прикладів так званого "самогубного" початку бесіди. Варто уникати вибачення (без серйозних на це причин), прояв ознак непевності. Негативні приклади: "Вибачите, я не перешкодив?"; "Будь ласка, якщо у Вас є час мене вислухати". Невпевнена поведінка принижує співрозмовника, асоціюючись з його низьким статусом.

VI правило: не принижувати статус та імідж співрозмовника. Будь-який прояв неповаги, зневаги до співрозмовника є замахом на його статус та викликає, як правило, негативну реакцію. Звернення уваги на помилку співрозмовника чи його неправоту негативно впливає на його імідж, тому сприймається болісно, провокує суперечку й конфлікт. Якщо все-таки вказати на помилку необхідно, то бажано робити це так, щоб визнання співрозмовником своєї неправоти не було принизливим. Наприклад: "Очевидно, вам не відомі деякі обставини (вказуються). З огляду на ваше розуміння й ці обставини, чи не здається вам, що ми дійдемо висновку...". тому політики й службовці, які приймають відвідувачів, не повинні забувати, що приниження статусу зазвичай сприймається людиною болісно.

VII правило: до аргументів приємного співрозмовника ставлення поблажливіше, а до аргументів неприємного – критичне. Аристотель говорив, що найсильніший засіб переконання полягає в особистій шляхетності оратора. Цицерон також указував, що оратор повинен справляти приємне враження на слухачів. Механізм дії цього правила такий самий, як і правила Сократа: приємний співрозмовник стимулює вироблення гормонів задоволення, що не викликає бажання вступити в конфронтацію. Неприємний – навпаки.

Викликати симпатію необхідно поважним ставленням, умінням вислухати, грамотним мовленням, приємними манерами, зовнішнім виглядом.

VIII правило: виявляти емпатію, тобто розуміти та співпереживати емоційний стан іншого учасника розмови. Емпатія допомагає краще зрозуміти співрозмовника, уявити перебіг його думок, ніби "влізти в його шкуру". Не виявивши емпатії, неможливо

виконати правило Гомера, тому що силу аргументів необхідно оцінювати з погляду особи, яка приймає рішення. Те саме стосується й правил Сократа та Паскаля: потрібно передбачати реакцію співрозмовника на сказані слова, тобто знову виявити до нього емпатію. Для використання правил IV та VI також доцільно оцінити статуси з погляду співрозмовника. Говорячи про способи розташування слухачів, Аристотель мав на увазі необхідність прояву емпатії.

IX правило: бути гарним слухачем. Коли уважно проаналізувати учасників конфлікту, то з'ясується, що багато з них розпалюються, оскільки ті, хто сперечається, говорять про різні речі. Уміння уважно слухати – запорука переконливості: ніколи не можна переконати, якщо не розуміти перебігу думок співрозмовника. Крім того, уважний слухач привертає до себе співрозмовника, тобто використовує й виконує правило VII.

X правило: уникати конфліктогенів. Конфліктогенами називають слова, дії, що можуть призвести до конфлікту. Дослівний переклад слова кофліктоген – "той, що породжує конфлікти" (складова "ген" у складному слові означає "той, що породжує"). Конфліктогенами є всілякі прояви переваги, агресії, невихованості: брутальність, погрози, глузування, зауваження, безапеляційність, нав'язування порад, переривання співрозмовника, обман тощо. Це правило дотичне до правила VII. Справді, конфліктогени не залишаються непоміченими, зустрічають відсіч і... розмова перетворюється на суперечку.

XI правило: перевіряти правильність розуміння співрозмовниками один одного. Найуживаніші слова мають безліч значень залежно від контексту. Це характерно для будь-якої мови. Тому ступінь розуміння під час прийняття повідомлення, особливо усного, завжди варто перевіряти. Існують прості способи перевірки ступеня розуміння: "Чи правильно я вас зрозумів?"; "Сказане вами може означати..." тощо.

Загальновідомо, що ніхто не міг перевести в наукових суперечках Галілео Галілея: він починав з того, що викладав думку своїх супротивників ясніше, ніж це могли зробити вони самі, а потім розносив їх дощенту – у цьому плані він був справжнім віртуозом.

XII правило: стежити за мімікою, жестами й позами співрозмовника.

Процесу переконання заважає невідомість думок слухача з приводу почутих ним слів. Далеко не завжди співрозмовники відверті. Допомагає знання мови жестів і поз. Справа в тому, що, на відміну від мовлення та міміки, мовці не контролюють свою жестикуляцію й прийняті ними пози. Людина, що знає мову жестів і поз, читає співрозмовника, одержуючи додаткову інформацію. Разом із тим мовець буває непереконливим,

якщо його жести й пози не відповідають словам. Відчуття такої невідповідності виявляється у фразі: "Відчуваю, що тут щось не так...". Знання жестів і поз дає змогу зробити мовлення переконливішим.

XIII правило: показати, що пропонуване мовцем задовольняє якусь потребу співрозмовника. За А. Маслоу, потреби людини поділяються таким чином: 1) фізіологічні (їжа, вода, сон, житло, здоров'я тощо); 2) потреба в безпеці, впевненість у майбутньому; 3) потреба в належності до якоїсь спільності (родини, компанії друзів, колективу тощо); 4) потреба в повазі та визнанні; 5) потреба в самореалізації, прояві своїх можливостей; духовні потреби.

Людина має потребу в задоволенні всіх п'яти видів потреб. І це є джерелом для знаходження сильних аргументів. Найсильнішим аргументом є можливість задовольнити якусь із потреб. Наприклад, фахівці з реклами стверджують, що страх безвідмовно діє на людей, коли йдеться про ризик та небезпеку. На цьому побудована вся страхова справа. Експлуатація потреби людини в безпеці робить страховий бізнес одним із найприбутковіших.

Це правило допоможе визначити межі можливості вирішення питання. Поставивши себе на місце людини, що приймає рішення, варто запитати: "Погодився б я сам із запропонованим?" Дуже часто такий підхід дає змогу замінити мету переконання на реально досягну.

Висновки. У комунікації, як і в системі мови, діють певні закони, пов'язані із закономірностями процесу комунікації, психологічними особливостями учасників спілкування, їх соціальними ролями.

Комунікативні закони нежорсткі, із часом можуть змінюватися, мають національну специфіку. Комунікативні закони – найзагальніші нежорсткі тенденції, наявні в усіх типах групового та масового спілкування.

Застосування правил спілкування значно розширює можливості учасників комунікативної взаємодії.

Подальшими напрямками наукових досліджень проблематики статті можуть стати наукові розвідки практичної реалізації кожного закону та правила спілкування в процесі ділового спілкування в парламентській діяльності; напрацювання дієвих засобів підвищення комунікативної компетентності суб'єктів парламентської діяльності тощо.

Список використаної літератури

1. Barrett Deborah J. Leadership Communication: A Communication Approach for Senior-Level Managers // Handbook of

Business Strategy Emerald Group Publishing, 2006. – P. 385–390.

2. Бек У. Власть и ее оппоненты в эпоху глобализма. Новая всемирно-политическая экономия / У. Бек ; пер. с нем. А.Б. Григорьева, В.Д. Седельника ; послесловие В.Г. Федотовой, Н.Н. Федотовой. – М. : Прогресс-Традиция : Территория будущего, 2007. – 464 с. – (Серия "Университетская библиотека Александра Погорельского").
3. Бурдые П. Социология политики [Электронный ресурс] / П. Бурдые. – Режим доступа: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/Burd/06.php.
4. Герберт Дитер. Организация психология. Человек и организация : пер с нем. / Герберт Дитер, Розеншильд Лутц фон. – Харьков : Гуманит. центр, 2006. – 624 с.
5. Дюверже М. Политические партии : пер. с фр. / М. Дюверже. – М. : Академический Проект, 2002. – 558 с.
6. Зульцбах В. Основы образования политических партий / Вальтер Зульцбах ; И. Гилярова (пер. с нем.), А. Исаев (предисл.). – М. : Европа, 2006. – 304 с.
7. Іпатов Е.Ф. Реалії та суперечності партійного лідерства в українському суспільстві: політологічний аспект / Е.Ф. Іпатов, В.В. Павловський // Вісник Національного технічного університету України "Київський політехнічний інститут". Політологія. Соціологія. Право : зб. наук. праць. – К. : ІВЦ "Політехніка", 2010. – № 1 (5). – С. 13–17.
8. Кастельс М. Галактика Інтернет: Розмишлення об Інтернеті, бізнесі і обществі / М. Кастельс ; пер. с англ. А. Матвеева ; под ред. В. Харитонов. – Екатеринбург : У-Фактория (при участии изд-ва Гуманитарного ун-та), 2004. – 328 с.
9. Най Джозеф С. Мистецтво комунікації, що робить лідера [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zggroup.com.ua/article.php?articleid=3086>.
10. Розвиток лідерства / Л. Бізо, Є. Барань, І. Ібрагімова, О. Кікоть, Т. Федорів ; за заг. ред. І. Ібрагімової. – К. : Проект "Реформа управління персоналом на державній службі в Україні", 2012. – 470 с.
11. Тищенко Ю. Моделі політичної комунікації: політичні партії та громадянське суспільство / Ю. Тищенко, П. Байор, М. Товт, С. Горобчишина. – К. : Агентство "Україна", 2010. – 147 с.

Стаття надійшла до редакції 05.06.2013.

Ларина Н.Б. Парламентская деятельность как коммуникативный процесс: законы и правила делового общения

Статья посвящена анализу законов и правил общения. Обосновывается мысль о необходимости их обязательности в деловом общении в процессе не только государственно-административной, но и политической, особенно парламентской, деятельности.

Ключевые слова: законы и правила делового общения, парламентская деятельность, собеседники, речевая культура, коммуникативный процесс.

Larina N. Parliamentary activity as a communicative process: the laws and rules of business communication

An article is devoted to the analysis of laws and rules of communication. The author of the article supports the idea regarding the necessity of their obligatoriness in business communication in the process of not only public administrative but also political, and in particular, parliamentary activity.

The article defines the basic rules of convincing communication, inter alia:

1. Homer's rule – the sequence of reasons mentioned influences their power of conviction.
2. Socrates' rule – in order to obtain a positive decision on the important question it should be positioned third in a row, after the two short and simple for the interlocutor questions, where the answers will be "yes" without any complication.
3. Pascal's rule – not to force interlocutor into a corner.
4. The credibility of reasons depends considerably on the image and status of the persuader.
5. Not to force oneself into a corner, not to diminish one's own status.
6. Not to diminish the status and image of the interlocutor.
7. The attitude towards the reasons of a pleasant interlocutor is more democratic and the attitude towards the reasons of an unpleasant one is critical.
8. To emphasize, *id est* to understand and share the emotional state of the interlocutor.
9. To be a good listener.
- 10 To avoid conflicts.
11. To check the accuracy of understanding of one another by the interlocutors.
12. To pay attention to the body language, gestures, and posture of the interlocutor.
13. To demonstrate that the speaker's offer fills one of the needs of the interlocutor.

Politician's behavior while delivering a speech or answering the questions from the rostrum is of great importance, as well as his looks, manners and how well he stands on ceremony.

Speech culture in business communication is expressed in the evaluation of the stratum of thought of the interlocutor, of his/her life experience and in the address to the interlocutor using comprehensible for him language.

The article concludes that:

1. In communication as well as in language system certain laws are in force, connected to the common factors of the communication process.
2. Communication laws are flexible, they may change in the course of time.
3. Application of communication rules substantially expands the possibilities of the participants of communication intercourse.

Key words: laws and governed business intercourse, parliamentary activity, interlocutors, communication's culture, communicative process.

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 37.013.42

Є.Ю. Соболев

кандидат юридичних наук, доцент, докторант
Класичний приватний університет

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДІТЕЙ-ІНВАЛІДІВ В УКРАЇНІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Статтю присвячено аналізу проблем правового забезпечення соціального захисту дітей-інвалідів в Україні в сучасних умовах. Обґрунтовано необхідність встановлення груп інвалідності в дітей, розробки індивідуальної програми реабілітації дитини-інваліда. Підкреслено важливість законодавчого закріплення рівних прав і можливостей дітей-інвалідів на медичне, соціальне забезпечення, здобуття освіти, працевлаштування. Проаналізовано сучасний стан надання соціального захисту дітям-інвалідам шляхом дослідження правових аспектів матеріального, соціально-побутового і медичного забезпечення цієї категорії дітей. На основі цього проведено класифікацію видів матеріального забезпечення дітей-інвалідів залежно від періодичності виплати, форми надання, суб'єкта отримання, джерел фінансування, юридичного факту, при настанні якого надається забезпечення. Відзначено необхідність ухвалення Закону України "Про соціальний захист дітей з обмеженими можливостями", який передбачав би не лише право таких дітей на соціальний захист, а й механізм її державного забезпечення.

Ключові слова: інвалідність, дитина-інвалід, дитина з обмеженими можливостями, соціальне забезпечення, соціальний захист.

Упродовж останніх років у всьому світі спостерігаються несприятливі зміни стану здоров'я населення, що набули досить стійкого характеру й не мають тенденції до поліпшення. Відбувається поступове зростання частоти вроджених і спадкових захворювань; високий показник дітей, народжених із травмами й патологією центральної нервової системи; збільшуються хронічні форми патології тощо. Зокрема, у нашій державі при скороченні чисельності населення за останні п'ять років на 2% частка людей з інвалідністю збільшилась на 5,9%, а понад 166 тис. дітей віком до 18 років – інваліди. У віковій структурі дітей з інвалідністю основну групу становлять діти шкільного віку від 7 до 14 років (42,3 %), на другому місці діти віком від 15 до 17 років (24,8 %), на третьому місці діти від 3 до 6 років (19,5%) [1, с. 22-23].

З огляду на цю ситуацію, враховуючи соціально-економічне становище в країні, Україна ставить за основу свого стратегічного розвитку обов'язкове забезпечення гарантованого обсягу медичної допомоги, збереження оптимального рівня загальної доступності медичної допомоги для всіх верств населення, особливо для соціально

незахищених осіб, на першому місці серед яких інваліди.

Інвалідність є одним із найважливіших індикаторів стану здоров'я та соціального благополуччя населення, що відображає соціальну зрілість, економічну заможність, моральну повноцінність суспільства. Створення на державному рівні максимально можливих умов для надання цій категорії населення адекватної медико-соціальної допомоги, скоординованого й раціонального використання існуючих ресурсів у галузі охорони здоров'я та соціальної сфери є актуальною проблемою, особливо в період прогнозованого збільшення цієї категорії населення.

Серед усіх проблем інвалідності, перш за все, увагу привертає проблема дитячої інвалідності. Медико-соціальна значущість дитячої інвалідності підтверджується її поширеністю; невпинним зростанням; залученням великої кількості матеріально-технічних засобів; високим рівнем захворюваності та смертності цих дітей; необхідністю проведення для них реабілітаційно-психологічних і соціальних заходів протягом усього періоду їх життя; необхідністю втручання на всіх рівнях надання допомоги із залученням усіх структурних підрозділів галузі охорони здоров'я й соціального захисту.

Перелічене вище ставить дитячу інвалідність у ряд соціально значущих світових проблем, вирішення яких потребує обов'язкового використання всіх ресурсів не тільки системи охорони здоров'я, а й держави загалом.

Дитячій інвалідності присвячено велику кількість наукових розробок як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, зокрема В.С. Андреева, Н.Б. Болотіної, В.М. Догатова, Т.З. Гарасимова, М.Л. Захарова, Р.І. Іванової, З.Л. Кондратова, С.І. Кобзева, В.В. Москаленко, П.Д. Пилипенка, В.Д. Роїк, І.М. Сироти, Н.М. Стаховської та ін. До не вирішених на сьогодні медико-соціальних проблем дітей-інвалідів автори зараховує такі:

1) відсутність адаптованих методик щодо встановлення потреб цих дітей в медико-соціальній допомозі, що робить неможливим об'єктивізацію проблем здоров'я та системи охорони здоров'я цих дітей;

2) не досліджено реальний стан надання їм цієї допомоги, який зміг би обґрунтувати правильність використання ресурсів галузі охорони здоров'я як на державному, так і на регіональному рівнях;

3) відсутні вітчизняні методики вивчення та оцінювання якості життя цієї когорти дітей на індивідуально-популяційних рівнях як одного з важливих показників, який характеризує стан здоров'я дитини;

4) недостатньо вивчено соціально-психологічні особливості дітей з обмеженими можливостями, що зменшує надання їм психологічної та психотерапевтичної допомоги;

5) не розроблено базові механізми медико-соціальної реабілітації цих дітей. Вимагає розробки та впровадження державна система надання медико-соціальної допомоги дітям-інвалідам з урахуванням взаємної інтеграції медичних та соціальних структур і організації спеціалізованих медико-соціальних центрів для дітей-інвалідів.

На наше переконання, вищезазначені невирішені проблеми створюють суттєві перепони для формування в Україні здорової нації та повноцінного громадянського суспільства. Саме тому на сьогодні важливим є законодавче закріплення рівних прав і можливостей дітей-інвалідів на медичне, соціальне забезпечення, здобуття освіти, працевлаштування. Адже, приєднавшись до положень Загальної декларації прав людини 1948 р. [2], Конвенції ООН про права дитини 1989 р. [3], Конвенції ООН про права інвалідів 2006 р. [4], Україна взяла на себе зобов'язання стосовно дотримання зазначених загальнолюдських прав.

У Законі України "Про охорону дитинства" [5] подано визначення поняття "дитина-інвалід" як дитини зі стійким розладом функцій організму, спричиненим захворюванням, травмою або вродженими вадами розумового чи фізичного розвитку, що зумовлюють обмеження її нормальної життє-

діяльності та необхідність додаткової соціальної допомоги й захисту.

У законі зазначено, що проведення державної політики спрямовано на реалізацію цільових програм з охорони дитинства та передбачає надання дітям пільг, переваг і соціальних гарантій у процесі виховання, навчання, підготовки до трудової діяльності, заохочення наукових досліджень з актуальних проблем дитинства.

Слід зауважити, що на сьогодні стан соціальної захищеності вказаної категорії дітей має тенденцію до певного покращення, зокрема, за допомогою правових інструментів. Так, у Законі України "Про реабілітацію інвалідів в Україні" [6] визначено базові для соціального захисту інвалідів поняття: "попередження інвалідності", "реабілітація інвалідів", "технічні та інші засоби реабілітації інвалідів, учасників реабілітаційного процесу" тощо. Водночас питання захищеності трудових прав інвалідів, зокрема дітей, створення умов для безперешкодного доступу інвалідів до соціальної інфраструктури закріплено в Законі України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" [7].

Законом України "Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам" [8] встановлено права й гарантії дітей і батьків на отримання пенсій та соціальних допомог. До вказаної категорії осіб належать інваліди з дитинства I і II групи, непрацюючі інваліди з дитинства III групи, а також діти-інваліди у віці до 16 років. Причину, групу інвалідності, термін, на який встановлюється інвалідність, визначає орган медико-соціальної експертизи відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України "Питання медико-соціальної експертизи" від 03.12.2009 р. № 1317 [9] та низки відомчих нормативно-правових актів.

Залежно від характеру захворювання визначаються соціально-медичні класифікацію дітей-інвалідів, в основі якої лежить Перелік медичних показань, що дають право на одержання державної соціальної допомоги на дітей-інвалідів віком до 16 років, затверджений спільними Наказом Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства фінансів України від 08.11.2001 р. № 454/471/516 [10].

Категорія дитячої інвалідності зумовлює специфіку медичного патронажу: загально-медична допомога, лікування в лікарні тощо Програми соціально-медичної реабілітації забезпечують вибір і використання різнобічних допоміжних засобів: а) протезів (пристроїв, які повністю чи частково замінюють відсутні частини тіла й відновлюють, наскільки це можливо, порушену функцію); б) ортопедичних засобів (терапевтичних пристроїв, які не тільки пасивно підтримують певні суглоби, але також полегшують, поліпшують і контролюють функціональну

роботу порушених органів); в) технічних засобів (пристроїв, які компенсують функції, що з різних причин більше не діють або діють ненормально внаслідок фізичних чи сенсорних порушень: спеціальних виделок, ложок, тарілок, чашок, туалетів, сходинок, пандусів тощо; спеціальних апаратів для дітей із частковою втратою зору й слуху).

Особливу увагу необхідно звернути на Закон України "Про соціальні послуги" [11], в якому вперше визначено такі поняття, як: "соціальні послуги", "складні життєві обставини", "тимчасовий притулок для дорослих", "тимчасовий притулок для неповнолітніх". Вказано суб'єктів, яким соціальні послуги надаються безоплатно, серед них – діти та молодь, що перебувають у складній життєвій ситуації у зв'язку з інвалідністю, хворобою, сирітством, безпритульністю, малозабезпеченістю, конфліктами й жорстоким ставленням у сім'ї.

Крім того, Кабінетом Міністрів України схвалено Положення про централізований банк даних з проблем інвалідності, Перелік технічних та інших засобів реабілітації (крім автомобілів) для інвалідів та інших пільгових категорій населення, операції із поставання і послуги з ремонту та доставки яких звільняються від сплати податку на додану вартість. Міністерством соціальної політики України затверджено Положення про первинне та складне протезування та протезування осіб з вадами опорно-рухового апарату, Типове положення про сервісний центр із забезпечення інвалідів технічними та іншими засобами реабілітації і технічного обслуговування цих засобів, а також із Центральним правлінням Українського товариства сліпих погоджено Перелік випуску книг рельєфно-крапковим шрифтом та озвучення літератури.

Одним із головних завдань державної політики України у сфері освіти є забезпечення конституційних прав і державних гарантій дітям з особливими освітніми потребами, здійснення комплексної реабілітації таких дітей, набуття ними побутових та соціальних навичок, розвиток здібностей, втілення міжнародної практики щодо збільшення кількості загальноосвітніх навчальних закладів із спеціальним навчанням і забезпечення їх подальшою неперервною професійною освітою.

Соціальна захищеність дітей-інвалідів залишається актуальною проблемою в практиці сучасної школи. Адже навчання й виховання таких дітей потребує застосування особливих педагогічних технологій. Індивідуальний підхід до кожної дитини-інваліда повинен ґрунтуватися на глибоких знаннях методів, засобів і прийомів виховання, психологічних особливостей та фізіологічного розвитку. На сьогодні організаційно-методичні засади навчального процесу орієнтовані на дітей з типовим розвитком, у них не враховано особливості на-

вчально-пізнавальної діяльності дітей з особливими відхиленнями. Невідповідність форм і методів педагогічного впливу на таких дітей може створювати передумови для формування в них негативного ставлення до навчання, неадекватної поведінки. За даними Міністерства освіти і науки, зі 129 тис. дітей з особливими освітніми потребами, які навчаються в загальноосвітніх школах, 45% – діти-інваліди [1, с. 31].

Станом на 1.01.2013 р. у сфері управління Міністерства соціальної політики України функціонувало 232 реабілітаційні установи для інвалідів та дітей-інвалідів, серед яких 86 центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів, 113 реабілітаційних відділень для дітей-інвалідів у складі територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг). Кількість дітей-інвалідів, які отримали реабілітаційні послуги в зазначених вище реабілітаційних установах, за даними Міністерства соціальної політики України, у 2011 р. становила 15,2 тис. осіб. Завдяки реабілітаційним заходам, що здійснюються в центрах соціальної реабілітації дітей-інвалідів, у 2011 р. близько 690 дітей інтегровано до загальноосвітніх закладів, 93 – до центрів професійної реабілітації інвалідів та інших навчальних закладів [1, с. 31–40].

На законодавчому рівні також урегульовано питання інклюзивного навчання шляхом прийняття Концепції розвитку інклюзивного навчання, затвердженої наказом Міністерства освіти і науки України від 01.10.2010 № 912 [12]. Мета цього нормативно-правового акта полягає у визначенні пріоритетів політики у сфері освіти в частині забезпечення конституційних прав і державних гарантій дітям з особливими освітніми потребами. Головною ідеєю, передбаченою Концепцією, є формування нової філософії суспільства щодо позитивного ставлення до дітей та осіб з порушенням психофізичного розвитку й інвалідністю.

Поряд із працевлаштуванням держава гарантує інвалідам дошкільне виховання, здобуття освіти на рівні, що відповідає їх здібностям і можливостям. Дошкільне виховання, навчання інвалідів здійснюються в загальних або спеціальних дошкільних та навчальних закладах.

Професійна підготовка або перепідготовка інвалідів здійснюється з урахуванням медичних показань і протипоказань для наступної трудової діяльності. Вибір форм і методів професійної підготовки проводиться згідно з висновками медико-соціальної експертизи. При навчанні, професійній підготовці або перепідготовці інвалідів поряд із загальними допускається застосування альтернативних форм навчання.

Обдаровані діти-інваліди мають право на безплатне навчання музики, образотворчого, художньо-прикладного мистецтва в за-

гальних навчальних закладах або спеціальних позашкільних навчальних закладах.

За інших рівних умов переважне право на зарахування до вищих навчальних закладів I–IV рівнів акредитації та професійно-технічних навчальних закладів мають інваліди та діти з малозабезпечених сімей, у яких: обидва батьки є інвалідами; один з батьків – інвалід, а інший помер; одинока матір з числа інвалідів; батько – інвалід, який виховує дитину без матері.

Під час навчання зазначеним категоріям громадян стипендія та призначена пенсія (державна соціальна допомога інвалідам з дитинства і дітям-інвалідам) виплачуються в повному розмірі. Після закінчення навчального закладу інвалідам надається право вибору місця роботи з наявних варіантів або надається за їх бажанням право вільного працевлаштування.

На основі вищевикладеного можемо класифікувати види матеріального забезпечення дітей-інвалідів залежно від періодичності виплати, форми надання, суб'єкта отримання, джерел фінансування, юридичного факту, при настанні якого надається забезпечення.

Висновки. Аналіз проблеми правового забезпечення соціального захисту дітей-інвалідів свідчить про необхідність не лише постійного осучаснення й перегляду нормативно-правової бази, що стосується підходів до встановлення інвалідності, соціальної підтримки інвалідів, розвитку мережі центрів медико-соціальної, педагогічної реабілітації, безоплатного забезпечення медикаментами та санаторно-курортного лікування, а й створення єдиної комплексної системи медико-соціальної реабілітації дітей усіх вікових категорій, пошуку нових методів роботи з дітьми-інвалідами. Крім того, слід ухвалити Закон України "Про соціальний захист дітей з обмеженими можливостями", яким передбачити не лише право таких дітей на соціальний захист, а й належний механізм державного забезпечення.

Список використаної літератури

1. Державна доповідь про становище дітей в Україні (за підсумками 2011 року) / С.Ю. Аксьонова, М.Ю. Варбан, О.А. Васильєв та ін. — К., 2012. — 188 с.
2. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 // Голос України від 10.12.2008. — № 236.

3. Конвенція ООН про права дитини від 20.11.1989 // Зібрання чинних міжнародних договорів України. — К., 1990 р. — № 1. — С. 205.
4. Конвенція про права інвалідів від 13.12.2006 // Офіційний вісник України. — 2010. — № 17.
5. Про охорону дитинства : Закон України від 26.04.2001 № 2402-III : за станом на 08.06.2013 // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 30. — Ст. 142.
6. Про реабілітацію інвалідів в Україні : Закон України від 06.10.2005 № 2961-IV : за станом на 09.12.2012 // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 2-3. — Ст. 36.
7. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон України від 21.03.1991 № 875-XII : за станом на 09.12.2012 // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 21. — Ст. 252.
8. Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам : Закон України від 16.11.2000 № 2109-III : за станом на 09.12.2012 // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 1. — Ст. 2.
9. Питання медико-соціальної експертизи : постанова Кабінету Міністрів України від 03.12.2009 № 1317 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 95. — Ст. 3265.
10. Про затвердження Переліку медичних показань, що дають право на одержання державної соціальної допомоги на дітей-інвалідів віком до 16 років : наказ Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства фінансів України № 454/471/516 від 08.11.2001 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 52. — Ст. 2403.
11. Про соціальні послуги : Закон України від 19.06.2003 № 966-IV : за станом на 18.10.2012 // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 45. — Ст. 358.
12. Про затвердження Концепції розвитку інклюзивного навчання : наказ Міністерства освіти України від 01.10.2010 № 912 : [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://osvita.ua/legislation/Ser_osv/9189/.

Стаття надійшла до редакції 09.10.2013.

Соболь Е.Ю. Правовое обеспечение социальной защиты детей-инвалидов в Украине в современных условиях

Статья посвящена анализу проблем правового обеспечения социальной защиты детей-инвалидов в Украине в современных условиях. Обоснована необходимость установления групп инвалидности у детей, разработки индивидуальной программы реабилитации ребенка-инвалида при установлении инвалидности. Подчеркнута важность законодательного закрепления равных прав и возможностей детей-инвалидов на медицинское, социальное обеспечение, получение образования, трудоустройства. Анализируется современное состояние предос-

тавления социальной защиты детям-инвалидам путем исследования правовых аспектов материального, социально-бытового и медицинского обеспечения этой категории детей. На основе этого проведена классификация видов материального обеспечения детей-инвалидов в зависимости от: периодичности выплаты, формы предоставления, субъекта получения, источников финансирования, юридического факта, при наступлении которого предоставляется обеспечение. Акцентируется внимание на необходимости принятия Закона Украины "О социальной защите детей с ограниченными возможностями", который предусматривал бы не только право таких детей на социальную защиту, но и механизм ее государственного обеспечения.

Ключевые слова: инвалидность, ребенок-инвалид, ребенок с ограниченными возможностями, социальное обеспечение, социальная защита.

Sobol' Y. The legal issues of social protection of disabled children in Ukraine under current conditions

The article analyzes the legal issues of social protection of disabled children in Ukraine under current conditions. The necessity of establishing groups of disabled children and individualized rehabilitation program for disabled children have been shown. The law on equal rights and opportunities for disabled children to health, welfare, education, employment has been highlighted.

We analyze the current state of social protection for children with disabilities by examining the legal aspects of financial, social and medical support of these children. On the basis of a classification of different types of material support for disabled children based on the following grounds: the frequency of payments, form, subject acquisition, funding, legal fact, the occurrence of which provided support has been made.

Attention to the need for the adoption of the Law of Ukraine "On Social Protection of Children with Disabilities" which would provide not only the right of children to social protection, but the mechanism of state support has been drawn.

Key words: disability, disabled child, a child with disabilities, social security and social protection.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

А.М. Апаров

кандидат юридичних наук, доцент

Київська державна академія водного транспорту імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО: ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ ГАЛУЗІ ПРАВА

У статті обґрунтовано актуальність відокремлення адміністративно-процесуального права як галузі; визначено критерії цього процесу; досліджено взаємозв'язок адміністративного процесу з адміністративно-процесуальним правом, нормативну базу адміністративно-процесуального права.

Ключові слова: адміністративно-процесуальне право, адміністративне право, державне управління, суспільні відносини, адміністративна юстиція, адміністративно-процесуальне законодавство.

Предмет адміністративного процесуального права становлять не лише суспільні відносини, пов'язані із захистом порушеного права, а й відносини, пов'язані з бажанням реалізувати чи/та забезпечити свої права. Прикладом таких суспільних відносин, які пов'язані з бажанням реалізувати свої права, може бути подання заяви та всіх інших необхідних документів на створення різних суб'єктів підприємницької діяльності (установче провадження). Адміністративно-процесуальне право відіграє ключову роль у сфері державного управління, тому формування цієї нової галузі права є архіважливим кроком у бік розвитку юридичної науки.

Мета статті – дослідити концепцію формування адміністративно-процесуального права як галузі права.

Окремі аспекти зазначеної проблеми висвітлено в наукових працях вітчизняних та зарубіжних учених-правознавців, як: В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, І.В. Бойко, І.Л. Бородін, М.А. Бояринцева, М.А. Василенко, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, В.М. Горшенєв, Є.В. Додін, Р.А. Калужний, М.В. Коваль, В.К. Колпаков, Є.Б. Кубко, О.В. Кузьменко, Є.А. Лукашова, Д.В. Лученко, А.В. Малько, М.А. Матузов, О.В. Негодченко, В.І. Олефір, В.Ф. Опришко, М.Ф. Орзіх, Р.С. Павловський, Ю.С. Педько, С.В. Петков, В.П. Петков, П.М. Рабинович, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, І.І. Сіліч, О.Ф. Скакун, М.М. Тищенко, Ф.Д. Фіночко, В.В. Цветков,

В.М. Шаповал, В.К. Шкарупа, О.М. Якуба та ін.

Загальною теорією права розроблено поняття галузі права й основні критерії зарахування тієї або іншої сукупності інститутів до правової категорії "галузь права". П.М. Рабинович зазначає, що галузь права – це система юридичних норм, які регулюють певну сферу суспільних відносин специфічним методом правового регулювання. Критерії (підстави) розподілу норм за галузями: предмет правового регулювання (сукупність суспільних відносин, які врегульовані правом); метод правового регулювання (специфічний спосіб владного впливу держави на суспільні відносини, здійснюваний за допомогою правових норм та інших юридичних засобів) [5, с. 120].

Так, С.С. Алексєєв слушно зазначив, що наша юридична наука, пройшовши через ряд дискусій про систему права, дійшла до неминучого висновку про те, що галузі права – не просто зони юридичного регулювання, не штучно скомпоновані сукупності норм, а реально існуючі і юридично своєрідні підрозділи в самому змісті права. А ні в чому іншому, окрім як у юридичних особливостях ... ця юридична специфіка окремих структурних підрозділів права виражатися не може [2, с. 45].

Не зміниться зміст поняття "галузь права" при його визначенні через меншу за своїм обсягом (порівняно з галуззю) сукупність норм – правовий інститут. "Правові інститути, перебуваючи в тісному взаємозв'язку, утворюють якісно новий компонент системи права – галузь права. Під галуззю права розуміється сукупність взаємопов'я-

заних правових інститутів, що регулюють відносно самостійну велику галузь, сферу суспільних відносин” [3, с. 182].

Адміністративний процес, безумовно, є самостійною галуззю права, але таке твердження вимагає доведення. По-перше, це галузь, що перебуває на стадії свого становлення й формування; по-друге, галузь, що вимагає свого швидкого розвитку внаслідок визначення свого знаходження на конституційному рівні, – адміністративне судочинство.

В.Б. Авер'янов вважає, що структуру адміністративного процесу становить сукупність окремих проваджень, кожне з яких є певною єдністю послідовно здійснюваних дій і процедур, спрямованих на розгляд і вирішення індивідуально-конкретних (адміністративних) справ. Вони мають назву адміністративних проваджень [1, с. 487].

У теорії права виділяються три головні основи для виділення самостійної правової галузі: предмет правового регулювання, метод і наявність відокремленої нормативної бази, причому визначальним визнається предмет правового регулювання. Адміністративний процес має свій предмет регулювання, свої методи такого регулювання й нормативну базу, що неухильно розвивається, тому система правових норм, спрямованих на регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері адміністративно-процесуальної діяльності при вирішенні адміністративних справ зі спорів про суб'єктивні публічні права, утворює адміністративно-процесуальне право.

Адміністративно-процесуальне право – це частина публічного права [4, с. 26]. У теорії права існує концепція про об'єднання процесуальних галузей у єдину галузь публічного права – процесуальне право. Так, Ю.А. Тихомиров зазначає, що включення процесуальних норм у тексти статутних і тематичних законів не виключає необхідності поступового формування загальної галузі – процесуального права, якій властиві свій об'єкт і методи регулювання, специфічні норми, “стадійні” правовідносини, що виникають на фазах процесу, що послідовно змінюють одна одну [7, с. 338]. У межах процесуального права можна виділити чотири різновиди процесуального законодавства: конституційне, адміністративне, цивільне й кримінальне. Переважно ці галузі слугують здійсненню судової влади відповідно до Конституції України, але вони можуть включати й процедури, властиві діяльності інших органів влади. Не всі названі галузі розвинені рівномірно, особливо це стосується адміністративно-процесуального законодавства. Зараз управлінські колізії та спори потрапляють в орбіту судів загальної юрисдикції та адміністративних судів.

Можна говорити, що адміністративно-процесуальне право є, з одного боку, час-

тиною публічного права, з іншого – частиною процесуального права, і так само є процесуальною частиною інституту адміністративної юстиції в її широкому розумінні.

Предмет правового регулювання – найголовніший критерій розмежування й відокремлення галузей права. Регуляторний вплив адміністративно-процесуального права здійснюється через систему адміністративно-процесуальних відносин, учасники яких діють у межах наданих їм прав і покладених на них обов'язків, унаслідок чого сама діяльність осіб, які беруть участь у цьому процесі, є результатом здійснення прав або виконання обов'язків. Адміністративно-процесуальні відносини є об'єктом правового регулювання, а адміністративно-процесуальна діяльність виступає предметом такого регулювання.

Предметом адміністративно-процесуального права є система суб'єктивних публічних прав, сукупність правил, що нормують суб'єктивні публічні інтереси й сам адміністративний процес як спосіб охорони та захисту цих прав і інтересів.

Слід зазначити, що адміністративно-процесуальне, цивільно-процесуальне та кримінально-процесуальне право мають стосунок до однієї й тієї самої загальної проблеми здійснення правосуддя. Тому в цих процесуальних галузях досить багато спільного. Наприклад, деякі принципи досить близькі: гласність, незалежність суду, змагальність, національна мова судочинства, рівність громадян перед законом та судом тощо, ідентична природа і цивільного, і кримінального, і адміністративного позову.

Метод правового регулювання є сукупністю прийомів і способів впливу правових норм та правил на конкретні суспільні відносини. Реалізується метод правового регулювання шляхом встановлення в нормах певних приписів, дозволів і заборон. Проте з подібної класифікації типів правового регулювання зовсім не випливає, що дозвіл властивий тільки цивільному праву, припис – адміністративному, а заборона – кримінальному. Усі три типи правового регулювання можна виявити в різних галузях, але вирішальним є дозвіл, з інших – припис, у третіх – заборона [6, с. 78].

Поєднання основних способів утворює специфічний метод правового регулювання – директивний (імперативний) або автономний (диспозитивний). Ці методи характерні для двох блоків правових галузей – публічного й приватного. Імперативний метод – суворо обов'язковий, що не допускає відхилень від вимог чинного законодавства. Він характерний для адміністративно-процесуального права меншою мірою, ніж для кримінально-процесуального (де цей метод переважає), але більшою мірою, ніж для цивільно-процесуального (де сторони можуть використати свої процесуальні пов-

новаження, ґрунтуючись на принципі диспозитивності). При здійсненні будь-якої процесуальної діяльності необхідно спиратися на приписи, що визначають єдино можливі за цих умов способи поведінки учасників процесу.

Диспозитивний метод ґрунтується на врахуванні ініціативи, самостійності у виборі тієї або іншої поведінки учасниками регульованих відносин. Він допускає можливість сторонам урегулювати власні дії на власний розсуд. Незважаючи на досить значну роль імперативних приписів, цей метод в адміністративно-процесуальному праві все ж переважає – в адміністративному процесі велика роль відводиться дозволу, що виявляється в можливості сторони процесу подавати або не подавати адміністративний позов (скаргу), відмовитися від позову, укласти угоду тощо.

Залежно від поєднань заборон і дозволів можна виділити ще один різновид типів правового регулювання:

1) загальнодозволене, тобто таке, в основі якого загальний дозвіл, і яке тому будується за принципом "дозволено все, крім того, що прямо заборонено законом". Саме цей тип регулювання переважає при визначенні процесуального статусу позивача в адміністративному процесі (цій стороні в процесі дозволяється використати свої процесуальні права тільки за власним розсудом: подавати або ні позов, підтримувати його або відмовитися від позовних вимог тощо);

2) заборонне, тобто таке, в основі якого лежить загальна заборона і яке тому будується за принципом "заборонено все, крім того, що прямо дозволено законом". Цей тип правового регулювання переважає для іншої сторони процесу – відповідача, сторони, наділеної владними повноваженнями. Інше співвідношення методів регулювання неможливе й унаслідок того, що суть діяльності органу державної влади зводиться саме до здійснення його компетенції тільки на основі й у виконання чинного законодавства. Єдиний інститут, що дає змогу органу державної влади діяти без чіткої регламентації, – це спектр питань, визначений законодавчо, з яких допускається можливість здійснення повноважень органом державної влади на власний розсуд.

Говорячи про нормативну базу адміністративно-процесуального права, передусім, слід сказати про незавершеність її формування. Але вже чинне законодавство до певної міри дає змогу визначати певні спроби формування галузі "адміністративно-процесуальне право".

Основним положенням, що дає можливість говорити про адміністративний процес як про галузь права, є положення ст. 125 Конституції України, що закріплює спеціалізацію судів; Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кодекс України про адміністративне судочинство, Закон України "Про звернення громадян", Закон України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців" тощо. Отже, повинна з'явитися галузь права, що визначає самостійність адміністративно-процесуального законодавства.

Висновки. Надалі для формування адміністративно-процесуальної галузі законодавства України ми бачимо таку систему адміністративно-процесуального законодавства: закон про адміністративну юстицію або закон про адміністративні суди, закон про Вищий адміністративний суд, Адміністративно-процесуальний кодекс України, що має складатися із Загальної й Особливої частин.

Список використаної літератури

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
2. Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – М., 1995. – 236 с.
3. Общая теория права / под ред. А.С. Пиголкина. – М., 1995. – 350 с.
4. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
5. Рабінович П.М. Основы загалной теории права та держави / П.М. Рабінович. – 5-те вид., зі змінами. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.
6. Сорокин В.Д. Метод правового регулирования: Теоретические проблемы / В.Д. Сорокин. – М., 1976. – 185 с.
7. Тихомиров Ю.А. Публичное право / Ю.А. Тихомиров. – М., 1995. – 470 с.

Стаття надійшла до редакції 12.06.2013.

Апаров А.Н. Административно-процессуальное право: формирование концепции отрасли права

В статье обосновывается актуальность выделения административно-процессуального права как отрасли права; определяются критерии этого процесса, исследуются взаимосвязь административного процесса с административно-процессуальным правом, нормативная база административно-процессуального права.

Ключевые слова: административно-процессуальное право, административное право, государственное управление, общественные отношения, административная юстиция, административно-процессуальное законодательство.

Aparov A. Administratively-judicial law: forming of conception of the law field

The are distinguished in the law theory three main bases for the selection of independent legal industry: the article of the legal regulation, method and presence of the isolated normative base, thus the article of the legal regulation confesses qualificatory. An administrative process has its article of regulation, has the methods of such regulation and normative base that develops steadily, that is why the system of legal norms, public relations that arise up in the field of administratively-judicial activity at the dispatch of administrative businesses from spores about equitable public rights sent to regulation, forms an administratively-judicial law.

An Administratively-judicial law is a part of public law. It is possible within the limits of judicial law to distinguish four varieties of judicial legislation: constitutional, administrative, civil and criminal. Mainly these industries serve to realization of department judicial in accordance with Constitution of Ukraine, but they can include and procedures peculiar to activity of other government bodies.

It is possible to talk that an administratively-judicial law is, from one side, by part of public law, from other – by part of judicial law, and similarly is judicial part of institute of administrative justice in its wide understanding.

Regulative influence of administratively-judicial law comes true through the system of administratively-judicial relations the participants of that operate within the limits of the rights and duties fixed on them given to them, as a result activity of persons that participate in this process is the result of realization of rights or implementation of duties. Administratively-judicial relations are the object of the legal regulation, and administratively-judicial activity comes forward as the article of such regulation.

The article of administratively-judicial law is the system of equitable public rights, totality of rules that ration subjective public interests and administrative process as a method of guard and protection of these rights and interests.

Key words: administratively-judicial law, administrative law, public administration, public relations, administrative justice, administratively-judicial legislation.

УДК 347.9

В.С. Балух

кандидат юридичних наук
Одеський апеляційний господарський суд**ДО ПИТАННЯ МОЖЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ
МЕДІАЦІЇ ПРИ ВИРІШЕННІ ПОДАТКОВИХ СПОРІВ**

У статті досліджено питання перспективи впровадження в Україні медіації при вирішенні податкових спорів. У зв'язку із цим розглянуто окремі аспекти можливості застосування процесу медіації та визначено фактори, які унеможливають таке впровадження в Україні. Зроблено висновок, що визначення на законодавчому рівні можливості застосування медіації в податкових спорах буде сприяти подальшому вдосконаленню не лише механізму податкового регулювання, а й положень адміністративного судочинства.

Ключові слова: медіація, податковий спір, адміністративно-правовий спір, медіатор.

З прийняттям Податкового кодексу України зроблено вагомі кроки в реформуванні системи адміністрування податків та зборів, спостерігається тенденція до перетворення податкової служби України на сервісну службу європейського зразка, головною метою якої є переважно обслуговування платників податків.

Водночас говорити про досконалість податкової системи в країні ще зарано. Заплутаність податкового законодавства, складність податкового обліку, виражена фіскальна спрямованість діяльності податкових органів залишаються характерними її ознаками. Як наслідок існують передумови для виникнення конфлікту інтересів між органами державної податкової служби та платниками податків, які в правовій площині набувають характеристик податкових спорів. Такі спори не лише призводять до неповного та несвоєчасного наповнення дохідної частини бюджетів різних рівнів, а й стають на заваді довіри платників податків до податкової служби. У свою чергу, саме достатній рівень такої довіри є запорукою податкової дисципліни.

Таким чином, існує потреба в пошуку ефективних та швидких інструментів вирішення податкових спорів, щоб задовольняли б інтереси всіх його сторін. Зрозуміло, що ці інтереси в податковому спорі мають протилежний характер: якщо платники прагнуть мінімізувати та відтермінувати сплату податків, то уповноважені органи влади спрямовують свою діяльність на збільшення податкових надходжень до бюджету [1, с. 189]. Однак, якщо сторони податкового спору готові до безпосереднього спілкування з метою пошуку швидкого та оптимального способу досягнення консенсусу, ґрунтуючись на положеннях закону, є можливим та доцільним знайти точки перетину в такому спорі за допомогою конкретних погоджувальних процедур, до переліку яких, враховуючи світову практику, нале-

жить і медіація як одна з форм альтернативного вирішення спорів.

У вітчизняній та зарубіжній юридичній літературі протягом останніх десятиліть спостерігається зростання інтересу до розкриття проблематики запровадження альтернативних способів вирішення юридичних спорів, зокрема податкових. Окремі питання висвітлено в працях таких вітчизняних та зарубіжних учених і юристів-практиків, як: А.Ю. Бучик, А.П. Гаврилішин, І.Я. Сенюта, Д.О. Шинкарук та ін.

Водночас запровадження медіації в Україні перебуває на початковому етапі свого розвитку, що зумовлює потребу в подальших наукових дослідженнях щодо різних сфер можливості її застосування, у тому числі у відносинах між платниками податків та органами державної податкової служби.

Отже, **метою статті** є визначення доцільності впровадження в Україні медіації при вирішенні податкових спорів.

Вирішення цього питання є неможливим без надання визначення терміна "податковий спір".

У літературі відсутній одностайний підхід до розуміння цього поняття. Так, С.В. Овсянніков, Н.В. Ларіна визначають податковий спір як юридичний спір, який вирішується компетентним органом державної влади у встановленій законом формі, між державою, з одного боку, та іншим учасниками податкових правовідносин – з іншого, пов'язаний з нарахуванням та сплатою податків [2; 3]. Більш широке визначення податкового спору надає С.В. Кіценко, на думку якого, податковий спір – це матеріальне охоронне правовідношення, що виникає між суб'єктами податкових правовідносин із приводу суперечностей щодо власних прав і обов'язків та/або законності правових актів контролюючих (податкових або митних) органів, що пов'язані із встановленням або застосуванням податково-правових норм і які вирішуються в перед-

баченому законом порядку [4]. Цікавим видається також і підхід Д.О. Шинкарьюка, на думку якого, податковий спір являє собою суперечку, що виникає на основі специфічних юридичних фактів між платником податків (податковим агентом) та уповноваженим державним органом з приводу розгляду законності ненормативного правового акту, рішення або дії (бездіяльності) останнього [5, с. 7].

Таким чином, як особливі ознаки, що характеризують податкові спори, виступають, зокрема:

- по-перше, особливий зміст такого спору. Узагальнюювальним, у цьому випадку є те, що податкові спори виникають тільки з правових відносин, що ґрунтуються на нормах податкового законодавства;
- по-друге, спеціальні нормативно визначені способи їх вирішення. На сьогодні до них належать: адміністративне оскарження в порядку, встановленому Податковим кодексом України, та судове оскарження. В останньому випадку податкові спори набувають визначення “справи адміністративної юрисдикції” (адміністративної справи), під якою розуміється переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб’єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень (ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України [6]).

З іншого боку, як відомо, медіація – це спосіб вирішення спору за допомогою нейтрального посередника (медіатора). При цьому слід акцентувати увагу на тому, що медіатор не уповноважений на прийняття рішень щодо розв’язання будь-якого спору. Роль і значення цієї особи науковці визначають за допомогою таких трьох позицій:

1) забезпечення зв’язку між сторонами спору для того, щоб вони могли зрозуміти перспективи розв’язання конфлікту та з’ясувати фактичні основні потреби й інтереси один одного;

2) раціоналізація переговорного процесу між сторонами; спонукати їх до напрацювання щодо переговорів принципового підходу і знаходження рішень, котрі належним чином відповідають їх головним інтересам;

3) в окремих випадках і на прохання сторін, висунення істотних пропозицій, щоб підштовхнути сторони до досягнення згоди [7, с. 56–60].

На сьогодні законодавчо термін “медіація” не визначений. Натомість, на рівні підзаконних нормативно-правових актів встановлено, що медіацією є діяльність професійних посередників, які спрямовують учасників юридичного спору до комп-

ромісу та врегулювання спору самостійно самими учасниками [8]. Що ж до медіації в податкових спорах, то чинним законодавством України можливість її застосування не передбачено.

Водночас публічно-правові спори, які вирішуються в порядку адміністративного судочинства (примітка: до яких належать і податкові спори), часто називають немедіабельними, тобто такими, які не можуть бути вирішені шляхом застосування медіації. Насамперед, це зумовлено особливостями суб’єктного складу адміністративних процесуальних правовідносин, а саме тим фактом, що однією зі сторін завжди виступає орган публічної адміністрації [9, с. 319–322].

Однак у світовій практиці медіація в податкових спорах широко використовується в таких країнах, як Австралія, Великобританія, Нідерланди, Нова Зеландія, Сполучені Штати Америки. Дійсно, досвід таких країн демонструє приклад існування ефективних податкових систем, де альтернативні способи вирішення податкових спорів, зокрема, медіація, знайшли своє належне місце в механізмі налагодження партнерських відносин, співпраці платників податків та уповноважених органів, у тому числі зважаючи на вплив світової фінансової кризи 2007–2008 рр. Для таких країн загалом упровадження альтернативних способів вирішення спорів визнається за пріоритетним завданням в аспекті вдосконалення правового регулювання, а судовий розгляд розуміється як останній спосіб, що має бути застосований з метою захисту порушених прав та законних інтересів.

З іншого боку, як експеримент у межах спільної програми Європейського Союзу та Ради Європи “Прозорість та ефективність судової системи України” у 2009 р. відбулося запровадження пілотного проекту з медіації при вирішенні адміністративних спорів у Вінницькому окружному адміністративному суді. Результати проекту свідчать, що з червня 2010 р. до жовтня 2011 р. суддями-медіаторами Вінницького окружного адміністративного суду проведено 31 процедуру медіації, з яких у 20 випадках досягнуто позитивного результату та підписано відповідну угоду, ще 2 справи перебувають на розгляді. У суб’єктному складі учасників медіації у Вінницькому окружному адміністративному суді органи Державної податкової служби були представлені в 3 справах [10].

З метою обґрунтування висновку про доцільність упровадження медіації в податкових спорах, перш за все, необхідно відповісти на такі ключові питання:

1) чи може бути медіація вигідною для сторін податкового спору?

2) на якому етапі розвитку податкового спору може бути впроваджена медіація?

Для відповіді на перше запитання, якщо проаналізувати сутність процедури медіації,

передусім слід зазначити, що медіація може допомогти сторонам податкового спору (ними є зазвичай місцеві органи державної податкової служби та платники податків, що перебувають на їх обліку) самостійно вирішити податковий спір без нав'язування рішення судовою інстанцією чи вищим податковим органом. Щодо останнього, то акцентуємо увагу на тому, що з прийняттям Податкового кодексу України місцеві органи податкової служби втратили можливість розглядати скарги платників податків на неправильне визначення ними сум грошових зобов'язань або прийняття будь-яких інших рішень. Такі скарги мають подаватись до органу вищого рівня відповідно до ст. 56 Податкового кодексу України [11]. А отже, місцеві податкові органи фактично втратили можливість самостійно врегулювати податковий спір на стадії адміністративного оскарження. Не варто також забувати й про забезпечення мотивації сторін щодо переходу до медіації в податковому спорі, що може бути досягнуто внаслідок розуміння ними переваг такого процесу, а саме можливості для сторони "бути почутою" та "почути" в результаті обговорення спірних питань віч-на-віч, суттєвої економії часу й коштів на вирішення спору, конфіденційності цієї процедури, неформальності та гнучкості її проведення, можливості збереження платником податків образу "сумлінного платника" з метою збереження або відновлення партнерських відносин з органами державної податкової служби. При цьому зазначаємо, що успішне застосування процедури медіації загалом не можна ототожнювати з досягненням податкового компромісу, тобто задоволення частини скарги платника податків під зобов'язання останнього погодитись з рештою податкових зобов'язань, нарахованих органом державної податкової служби.

Слід погодитись з І.В. Цветковим, який виділяє три основні підстави виникнення податкових спорів:

- спори з правових питань, тобто суперечності, які виникають між платником податків і податковими органами щодо неоднозначного тлумачення й застосування окремих норм матеріального права;
 - спори з приводу фактів. Це спори, в яких виникнення суперечностей між платником і податковим органом породжується виникненням фактів, які стосуються прямого чи непрямого відношення до оподаткування господарської діяльності такого платника;
 - процесуальні спори, в яких платник податків посилається на допущені податковим органом порушення встановленої процедури податкового контролю чи провадження у справах про порушення податкового законодавства [12, с. 2–3].
- Враховуюче викладене, застосування медіації може надати можливість сторонам

податкового спору вирішити суперечності в розумінні:

1) юридичних фактів, пов'язаних із податковим спором. Яскравим прикладом таких податкових спорів є спори з приводу реальності вчинюваних платником податків операцій з контрагентами з метою відповідного відображення в податковому обліку. Органи державної податкової служби в цьому випадку наполягають на факті непідтвердження господарських операцій з огляду на врахування реального часу здійснення операцій, місцезнаходження майна, наявності трудових ресурсів тощо, які економічно необхідні для їх виконання або здійснення відповідної діяльності. Натомість, платник податків обґрунтовує свій висновок про реальність вчинюваних операцій за допомогою первинних документів, які містять відомості про господарську операцію та підтверджують її здійснення.

Медіатор у цьому випадку повинен, передусім, своєчасно діагностувати фактичний зміст розбіжностей, не надаючи при цьому консультаційної, юридичної допомоги сторонам, та зупинити обговорення сторонами фактичних обставин справи, які можуть бути використані проти однієї зі сторін. Особливою проблемою, що буде виникати при впровадженні медіації в таких спорах, на наш погляд, є забезпечення довірчості сторін у переговорах за участю медіатора, адже сторонам не гарантується на сьогодні, що інформація, отримана під час проведення медіації, не буде оцінюватись як доказ у процедурі адміністративного чи судового оскарження;

2) положень податкового законодавства. Із цього приводу слід вказати на правове підґрунтя відповідних податкових спорів, яким є зазвичай положення про презумпцію правомірності рішень платника податку в разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, унаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу [12].

Успіх медіатора в цьому випадку, передусім, буде залежати від його спроможності спонукати сторони податкового спору до активного діалогу, залишаючись при цьому виключно спостерігачем за дотриманням регламенту та структурою процесу медіації;

3) нормативного обґрунтування рішень, дій чи бездіяльності учасників податкових правовідносин, що стали основою податкового спору. Тут на перший план, як правило, виходить невідповідність судової практики за позовами платників податків в аналогічних справах і позиції податкових органів, що викладена в різних листах,

роз'ясненнях державної податкової служби. За приклад можуть слугувати численні за своєю кількістю податкові спори з приводу включення до складу валових витрат другого кварталу 2011 р. від'ємного значення об'єкта оподаткування податком на прибуток, що був сформований до 01.01.2011 р. Як наслідок, у результаті впровадження медіації при розгляді таких спорів можна буде припинити дію управлінських рішень, що суперечать позиції суду в аналогічних справах. Завдяки цьому можливе часткове вирішення питання перевантаження судів адміністративної юрисдикції внаслідок надходження на розгляд ідентичних податкових спорів, за якими вже сформовано позицію судової практики.

Іншим питанням, що потребує свого вирішення, є визначення етапу розвитку податкового спору, на якому видається доцільною участь медіатора. Логічно стверджувати, що таке впровадження можливе вже з моменту виникнення розбіжностей між платником податків та податковим органом.

Якщо говорити, зокрема, про податкові спори з приводу донарахування грошових зобов'язань, то впровадження медіації, на наш погляд, можливе:

- по-перше, після складання посадовими особами податкового органу акту перевірки платника податків до винесення відповідного податкового повідомлення-рішення під час розгляду заперечень, поданих відповідно до ст. 86 Податкового кодексу України [86];
- по-друге, в межах адміністративного оскарження донарахувань грошових зобов'язань;
- по-третє, в межах їх судового оскарження під час підготовчого провадження в судовій справі.

Поряд з викладеним неможливо залишити поза увагою ті фактори, що стають на заваді впровадженню медіації при вирішенні податкових спорів.

Однією з найгостріших проблем є відсутність правового регулювання інституту медіації. У зв'язку із цим безпосереднє впровадження медіації при вирішенні податкових спорів повинно, на наш погляд, зумовлюватись наявністю відповідних податкових процесуальних норм у Податковому кодексі України та норм адміністративного права – у разі якщо податковий спір набуває характеристики справи адміністративної юрисдикції в розумінні Кодексу адміністративного судочинства України [6].

Також процес упровадження медіації в податкових справах стримують такі фактори, як:

- низька зацікавленість платників податків у розвитку альтернативних способів вирішення спорів у результаті очікування переваг неформальних домовленостей, що мають за підґрунтя "корупційну складову" відносин;

- слабка мотивація податкових органів до зміни принципів і методів адміністрування податків та зборів;
- неготовність сторін податкового спору до виконання публічних зобов'язань за наслідками альтернативного вирішення спорів.

Висновки. Незважаючи на викладене, видається, що визначення на законодавчому рівні можливості застосування медіації в податкових справах буде сприяти подальшому вдосконаленню не лише механізму податкового регулювання, а й положень адміністративного судочинства.

Список використаної літератури

1. Бучик А.Ю. Європейський досвід вирішення податкових спорів: характеристика та можливості запровадження в Україні / А.Ю. Бучик // Європейські перспективи. – 2012. – № 1. – Ч. 2. – С. 189–193.
2. Овсянников А.А. Совершенствование отдельных элементов налоговой системы России как фактор экономического развития хозяйствующих субъектов : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Альберт Анатольевич Овсянников. – М., 2004. – 189 с.
3. Ларина Л.Б. Налогообложение социально ориентированных организаций : дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.10 / Лидия Борисовна Ларина. – М., 2007. – 188 с.
4. Кіценко В.С. Поняття та структура податкового спору як виду правового спору [Електронний ресурс] / В.С. Кіценко // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 458–461. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10kvcvhc.pdf>.
5. Шинкарьок Д.А. Досудебное урегулирование налоговых споров: финансово-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Денис Александрович Шинкарьок. – Омск, 2008. – 20 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36. – Ст. 446.
7. Кузьмина М.Н. Юридический конфликт: теория и практика разрешения / М.Н. Кузьмина. – М. : Юрлитинформ, 2008. – С. 59–60.
8. Наказ Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України "Про затвердження Положення про надання безоплатної первинної правової допомоги в Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України" від 19.01.2012 р. № 24 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 12. – Ст. 462.
9. Лиско Г. Проблеми впровадження та проведення медіації в адміністративному судочинстві в Україні / Г. Лиско // Законодавство України: проблеми та пе-

- спективи розвитку : зб. матеріалів XI Міжнар. наук.-практ. конф., 28 січ. – 1 лют. 2010 р. / редкол. Ю.С. Шемшученко [та ін.]. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2010. – 614 с.
10. Медіація: ефективно вирішення конфліктів [Електронний ресурс] / Вінницький окружний адміністративний суд. – Режим доступу: http://voas.gov.ua/?action=news&id_news=692.
 11. Податковий кодекс України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 92. – Ч. 1. – Ст. 3248.
 12. Цветков И.В. Налогоплательщик в судебном процессе : практ. пособ. по судебной защите / И.В. Цветков. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2004. – С. 2–3.

Стаття надійшла до редакції 11.06.2013.

Балух В.С. К вопросу о возможности внедрения в Украине медиации при разрешении налоговых споров

В статье исследуются вопросы перспективы внедрения в Украине медиации при разрешении налоговых споров. В связи с этим рассмотрены аспекты возможности применения медиации и определены факторы, которые делают невозможным такое внедрение в Украине. Сделан вывод, что определение на законодательном уровне возможности применения медиации в налоговых спорах будет содействовать последующему усовершенствованию не только механизма налогового регулирования, но и положений административного судопроизводства.

Ключевые слова: медиация, налоговый спор, административно-правовой спор, медиатор.

Baluh V. Concerning the issue about a possibility to implement mediation when settling tax disputes in Ukraine

In this article the issue prospects for implementation in Ukraine of mediation in resolving tax disputes is investigated. In this connection, the possibility of some aspects of the mediation process is considered.

A conclusion was made that implementation of mediation may give a possibilities to the parties of tax disputes to settle contradiction in interpreting legal facts, connected with tax dispute, tax regulations and regulatory substantiation of solutions, actions or inactions of the participants of tax relations which became the basis of the tax dispute.

The factors which delay the process of implementation of mediation when solving the tax disputes, are defined, namely:

1) Absence of legal regulation of the mediation institute. Due to this, it was emphasized that direct implementation of mediation when solving tax disputes must be backed by availability of the corresponding tax procedural norms in Tax Code of Ukraine and norms of administrative law – in case if tax argument receives characteristics of administrative jurisdiction;

2) Tax payers show low interest in developing alternative ways to settle disputes as a result of waiting for advantages from non-formal agreements that have a basis of "corrupt constituent" of the relations;

3) Weak motivation of tax authorities concerning changes of principles and methods of administering taxes and tariffs;

4) The parties of the tax disputes are not ready to execute public liabilities following the consequences of alternative settlement of disputes.

It is concluded that the definition in law the possibility of mediation in tax disputes will further improve not only the mechanism of tax regulation, but also the provisions of Administrative Procedure.

Key words: mediation, tax dispute, administrative dispute, mediator.

МЕТОДИ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Статтю присвячено методам фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. Проаналізовано та визначено методи цієї діяльності. Розглянуто думки щодо визначення поняття "методи фінансової діяльності держави", сформульовано поняття "методи фінансової діяльності органів місцевого самоврядування", а також запропоновано методи фінансової діяльності органів місцевого самоврядування залежно від стадій цієї діяльності.

Ключові слова: фінансова діяльність, стадії, методи фінансової діяльності органів місцевого самоврядування.

Реалізація функцій і виконання органами місцевого самоврядування завдань, визначених Конституцією та законами України, здійснюється через певну активну їх діяльність, одним із найважливіших напрямів якої є їх фінансова діяльність, оскільки вона слугує фінансовому забезпеченню виконання соціально-економічних програм та вирішенню інших питань місцевого значення. Ефективність цієї фінансової діяльності значною мірою залежить від конкретних способів, тобто методів, які органи місцевого самоврядування використовують під час здійснення такої діяльності.

Аналіз праць таких учених, як Л.К. Воронова, А.Г. Зюнькін, В.Ф. Роль, Л.А. Савченко, В.Д. Чернадчук та ін., дав змогу підсумувати, що науковці, розглядаючи методи фінансової діяльності, зазначали тільки методи фінансової діяльності держави та зовсім не приділяли увагу методам фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. Інші ж учені, такі як Е.С. Дмитренко, С.І. Лучковська, О.А. Музика-Стефанчук, О.П. Орлюк та ін., досліджуючи фінансову діяльність держави та органів місцевого самоврядування, розглядали методи фінансової діяльності органів місцевого самоврядування разом із методами фінансової діяльності держави, тобто не відокремлювали їх. Отже, всі вищезазначені вчені не аналізували окремо методи фінансової діяльності органів місцевого самоврядування та не подавали визначення цього поняття. Тому вважаємо за необхідне визначити поняття "методи фінансової діяльності органів місцевого самоврядування", а також проаналізувати ці методи.

Метою статті є формулювання поняття "методи фінансової діяльності органів місцевого самоврядування", а також визначення та аналіз методів цієї діяльності залежно від стадій фінансової діяльності.

Вчені, які розглядали тільки методи фінансової діяльності держави (Л.К. Воронова, А.Г. Зюнькін, В.Ф. Роль, В.Д. Чернадчук), майже однаково визначали поняття "методи фінансової діяльності". Так, Л.К. Воронова зауважувала, що фінансова діяльність держави здійснюється різними методами, які визначаються як засоби, прийоми, за допомогою яких держава й уповноважені нею органи забезпечують мобілізацію, розподіл і використання централізованих та децентралізованих грошових фондів [14, с. 44]. В.Ф. Роль вказував, що під методами фінансової діяльності необхідно розуміти конкретні прийоми й способи, за допомогою яких держава здійснює формування, розподіл і використання відповідних централізованих та децентралізованих фондів [12, с. 19]. В.Д. Чернадчук та А.Г. Зюнькін писали, що методи фінансової діяльності – це сукупність прийомів і засобів, за допомогою яких уповноважені державою органи від свого імені формують, розпоряджаються та використовують фонди грошових коштів [10, с. 20; 8, с. 9]. Л.А. Савченко давала інше, відмінне від наведених вище визначень методів. На її думку, методи фінансової діяльності – це конкретні шляхи, способи досягнення мети фінансової діяльності держави [13, с. 8].

Інші вчені, які розглядали методи фінансової діяльності органів місцевого самоврядування разом із методами фінансової діяльності держави, давали свої визначення цьому поняттю. Так, наприклад, Е.С. Дмитренко вважає, що методами фінансової діяльності держави, органів місцевого самоврядування є засоби, прийоми і способи, за допомогою яких уповноважені ними органи від їх імені мобілізують, розподіляють та використовують фонди коштів [7, с. 32]. О.А. Музика-Стефанчук та О.П. Орлюк вказують, що методи фінансової діяльності – це способи здійснення фінансової діяльності держави й органів місцевого самоврядування [9, с. 16; 11, с. 49].

Виходячи з вищезазначеного, на нашу думку, методи фінансової діяльності органів місцевого самоврядування – це сукупність певних конкретних способів, які ці органи використовують на всіх стадіях і в усіх напрямках цієї діяльності для забезпечення ефективного формування, розподілу та використання фондів грошових коштів відповідного місцевого рівня.

Відповідно до методів фінансової діяльності держави та стадій фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, вважаємо, що можна виділити такі методи цієї діяльності залежно від стадій:

1. Методами фінансової діяльності органів місцевого самоврядування на стадії формування фондів коштів відповідного місцевого рівня є методи накопичення відповідних фінансових ресурсів, такі як:

1) метод обов'язкового формування фондів коштів, який полягає в обов'язковому, безоплатному стягненні з фізичних та юридичних осіб – суб'єктів господарювання різних форм власності обов'язкових платежів, що зараховуються до відповідного бюджету місцевого самоврядування, тобто є певною частиною доходів таких бюджетів. Такі платежі за часом дії та характером стягнення можна поділити на: а) постійні обов'язкові платежі, тобто це такі платежі, які відповідно до законодавства постійно стягуються з фізичних чи юридичних осіб та щомісячно чи щоквартально або щорічно зараховуються до бюджету місцевого самоврядування як: частина загальнодержавних податків та зборів відповідно до ст. 64, 65, 68, 69 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) (наприклад, це податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, інші) [1]; обов'язкові місцеві податки та збори (ст. 10 Податкового кодексу України (далі – ПКУ), ст. 69 БКУ) [1; 2] тощо; б) тимчасові єдиноразові обов'язкові платежі – це такі платежі, що відповідно до законодавства стягуються в обов'язковому порядку єдиноразово з фізичних чи юридичних осіб за вчинення в їхніх інтересах дій та видачу документів, що мають юридичне значення, уповноваженими на те органами, чи за отримання певного дозволу для здійснення певної діяльності, або за вчинення адміністративного чи фінансового правопорушення, та зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування як: частина державного мита (п. 15 ч. 1 ст. 64 БКУ, ст. 2, 3, 6 Декрету Кабінету Міністрів України "Про державне мито") [1; 3]; адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями; санкції за порушення фінансового законодавства у вигляді штрафу та/або пені (наприклад, штраф за несвоєчасну подачу подат-

кової декларації, штраф та пеня за несплату податку чи збору, інше) тощо;

2) метод добровільного формування фондів коштів, який полягає:

- у залученні грошових коштів фізичних та юридичних осіб на добровільних договірних засадах, тобто в отриманні грошових коштів органами місцевого самоврядування, що зараховуються до бюджету місцевого самоврядування, у вигляді придбання фізичними та юридичними особами місцевих цінних паперів, отримання місцевих позик від певних фінансових установ із метою покриття дефіциту бюджету чи виконання певних цільових програм (ч. 1 п. 9 ст. 70, ст. 73, 74 БКУ) [1] тощо;
- в отриманні грошових коштів від юридичних та фізичних осіб на основі їх добровільного рішення у вигляді придбання ними місцевих лотерей під час проведення таких лотерей, товарів і майна, що є комунальною власністю, під час проведення місцевих аукціонів, об'єктів комунальної власності та земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них під час продажу їх органами місцевого самоврядування (ч. 1 п. 5 ст. 71 БКУ) [1], інше; у вигляді благодійних допомог, пожертвувань, дарунків, грантів тощо;
- в отриманні від держави в особі її уповноважених органів влади на основі їх добровільного рішення фінансової допомоги з державного та/чи інших бюджетів у вигляді трансфертів, передбачених ст. 97–98 БКУ, – дотації вирівнювання, додаткової дотації та субвенції [1];

3) метод добровільно-обов'язкового формування фондів коштів, що виражається в прийнятті органами місцевого самоврядування на власний розсуд рішення щодо вчинення щодо фізичних та юридичних осіб – суб'єктів господарювання будь-якої форми власності певних дій, результатом якого є обов'язкова сплата цими особами платежів, що зараховуються до бюджету місцевого самоврядування. Наведемо приклади таких рішень і обов'язкових платежів: а) відповідно до ст. 10 Податкового кодексу України, місцеві ради прийняли рішення про встановлення на місцях збору за місця для паркування транспортних засобів та туристичного збору (встановлення яких на місцях не є обов'язковим) [2] – це добровільне рішення рад, а от обов'язковим є сплата відповідними суб'єктами цих зборів; б) органи місцевого самоврядування прийняли рішення про надання фізичним та юридичним особам на платній основі в строкове користування майно комунальної форми власності (наприклад, земельну ділянку, певне приміщення тощо) – добровільне рішення, обов'язковою є сплата цими особами орендної плати за користування цим майном; в) місцева рада вирішила на-

дати фізичним особам та певним суб'єктам господарювання на основі поворотності, платності та строковості кредит з відповідного бюджету – добровільне рішення, обов'язковою є сплата цими суб'єктами відсотків за користування цими коштами, а також повернення самої суми кредиту (п. 8 ч. 1 ст. 71 БКУ) [1]; г) рішення місцевих рад щодо надання гарантій за кредити комунальних суб'єктів господарювання – добровільне їх рішення, обов'язкове – сплата цими суб'єктами до місцевого бюджету грошових коштів у вигляді: плати за надання цьому суб'єкту гарантії, а також відшкодування цим суб'єктом витрат місцевого бюджету, що пов'язані з виконанням гарантійних зобов'язань органами місцевого самоврядування (ст. 17 БКУ) [1].

2. Методами фінансової діяльності органів місцевого самоврядування на стадії розподілу фондів коштів відповідного місцевого рівня є методи розподілу відповідних фінансових ресурсів згідно із щорічними рішеннями про місцевий бюджет, що являють собою умови, на яких грошові кошти передаються з відповідного фонду бюджету місцевого самоврядування в розпорядження суб'єкта, якому ці кошти виділили органи місцевого самоврядування відповідно до бюджетного розпису. Це такі методи-умови, як:

1) метод самостійного розподілу – органи місцевого самоврядування самостійно визначають, на які цілі та завдання розподіляти власні та законодавчо закріплені за бюджетами місцевого самоврядування бюджетні кошти, якому суб'єкту їх надавати, виявляється він через такі методи:

а) метод фінансування являє собою безкоштовну, безповоротну, цільову та планову передачу грошових коштів з бюджету місцевого самоврядування на певні цілі, завдання, виконання та реалізацію органами місцевого самоврядування своїх функцій. Цей метод залежно від суб'єктів та цілей, на які грошові кошти виділяються, можна поділити на такі підвиди:

- метод програмно-цільового фінансування – спосіб, за допомогою якого грошові кошти з бюджету місцевого самоврядування розподіляються конкретному розпоряднику цих коштів на виконання певної програми відповідно до паспорту бюджетної програми. Наприклад, це такі програми, як: організаційне, інформаційно-аналітичне та матеріально-технічне забезпечення діяльності районної в місті ради (у разі її створення), міської, селищної, сільської рад та їх виконавчих комітетів [5]; дошкільна освіта [6] тощо;
- метод кошторисно-бюджетного фінансування, являє собою певний порядок та сукупність прийомів, за допомогою яких відбувається розподіл і виділення бюджетних коштів бюджетним установам, які створені в установленому по-

рядку органами місцевого самоврядування та повністю утримуються за рахунок бюджету місцевого самоврядування, на основі фінансових планів – кошторисів, з метою здійснення ними їхньої основної діяльності, а також виконання ними функцій та завдань, які на них покладено. Це такі бюджетні установи: комунальні підприємства міста, установи комунальної форми власності, виконавчі органи відповідних рад тощо;

- метод фінансової допомоги, який полягає в розподілі грошових коштів іншим місцевим бюджетам у вигляді міжбюджетних трансфертів – дотацій вирівнювання, субвенцій, додаткових дотацій, відповідно до ст. 101 БКУ [1]; певним категоріям населення у вигляді щомісячних виплат, стипендій, одноразових грошових допомог тощо;

б) метод кредитування являє собою строкову, відплатну, поворотну й цільову передачу на платній основі грошових коштів з бюджету місцевого самоврядування фізичним та/або юридичним особами – суб'єктам господарювання будь-якої форми власності, у вигляді надання цим особам кредиту;

в) метод боргових зобов'язань – певний законодавчо визначений порядок, відповідно до якого грошові кошти з бюджету місцевого самоврядування розподіляються на повернення місцевого боргу, який може виникати внаслідок здійснення органами місцевого самоврядування внутрішніх та/або зовнішніх запозичень, невиконання комунальним суб'єктом господарювання зобов'язань за кредитами, на які місцеві ради надають гарантії;

2) метод перерозподілу, що являє собою сукупність прийомів, за допомогою яких органи місцевого самоврядування розподіляють грошові кошти, які вони отримали з державного бюджету та/чи інших бюджетів, відповідному суб'єкту для реалізації ним відповідних цілей та/або виконання певних делегованих повноважень, на які ці кошти надаються. Такі кошти можуть надаватися у вигляді: міжбюджетних трансфертів – дотацій вирівнювання, субвенцій, додаткових дотацій (наприклад, дотація вирівнювання бюджетам місцевого самоврядування; субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах тощо); відповідно до ст. 97, 98, 100, 102–108 БКУ [1]; кредитів з державного бюджету на покриття тимчасових касових розривів відповідно до ст. 73 БКУ [1].

3. Методами фінансової діяльності органів місцевого самоврядування на стадії використання фондів коштів відповідного місцевого рівня є методи використання розпорядниками та одержувачами фінансових ресурсів на основі відповідних кошторисів, здійснення яких спрямовано на практичну

реалізацію та виконання ними своїх завдань, функцій, а також здійснення ними програм і заходів, передбачених відповідним рішенням про місцевий бюджет. Це такі методи, як:

- метод плановості використання фондів коштів, який полягає в тому, що використання цих коштів відповідно до рішення про місцевий бюджет здійснюється на основі затверджених розпорядниками цих коштів планів (кошторисів та розписів);
- метод встановлення порядку використання коштів, одержаних з відповідного фонду (загального та спеціального фонду), який полягає в тому, що одержані із цих фондів кошти завжди мають своє призначення й можуть витрачатися тільки на ті цілі, на які вони виділені, та тільки відповідно до певного порядку;
- метод цільового використання коштів і цільового призначення фондів коштів полягає в тому, що ці фінансові ресурси використовуються тільки на цілі, що відповідають: бюджетним призначенням, встановленим рішенням про місцевий бюджет; напрямам використання бюджетних коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі) або в порядку використання бюджетних коштів; бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів) (ст. 119 БКУ) [1];
- метод встановлення та дотримання компетентними органами місцевого самоврядування фінансових нормативів і лімітів використання грошових коштів полягає в тому, що ці органи: а) встановлюють мінімальні та максимальні межі, а також розміри виділення й витрачання грошових коштів на ту чи іншу програму, операцію чи одиницю виміру, виконання певного завдання відповідно до щорічних рішень про місцевий бюджет (наприклад, встановлення норм витрат на харчування в дошкільних та інших закладах освіти й охорони здоров'я комунальної форми власності, розміру надання фінансової допомоги певним громадянам та/або суб'єктам господарювання, обсягу надання кредитів з бюджету місцевого самоврядування тощо); б) дотримуються встановлених законодавчою та виконавчою владою мінімальних і максимальних меж, а також розмірів виділення та витрачання грошових коштів на ту чи іншу програму, операцію чи одиницю виміру, виконання певного завдання згідно з відповідними нормативно-правовими актами та щорічними законами про державний бюджет (наприклад, розмір нарахування на заробітну плату працівників бюджетних установ місцевого самоврядування, що перера-

ховується до Пенсійного фонду у вигляді єдиного соціально внеску відповідно до Закону України "Про збір та облік єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування" [4], тощо);

- метод встановлення порядку та нормативів розподілу чистого прибутку комунальних підприємств полягає в тому, що органи місцевого самоврядування в особі відповідних рад своїм рішенням визначають порядок, напрями використання та нормативи розподілу цих прибутків і, відповідно, надають цим коштам цільового призначення.

Висновки. Виходячи з вищезазначеного, можна зробити висновки, що кожній зі стадій фінансової діяльності органів місцевого самоврядування характерні свої методи здійснення цієї діяльності, за допомогою яких забезпечується ефективність та результативність здійснення такої діяльності.

Список використаної літератури

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. – Х. : Одиссей, 2011. – 128 с.
2. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755–17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
3. Про Державне мито : Декрет КМУ від 21.01.1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
4. Про збір та облік єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
5. Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі "Державне управління" : Наказ Міністерства фінансів України від 01.10.2010 р. № 1147 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
6. Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі "Освіта" : Наказ Міністерства фінансів України, Міністерства освіти і науки України від 01.06.2010 р. № 298/519 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
7. Дмитренко Е.С. Фінансове право України. Загальна частина : навч. посіб. / Е.С. Дмитренко. – К. : Алерта : КНТ, 2006. – 376 с.
8. Зюнькін А.Г. Фінансове право : навч. посіб. для студ. ВНЗ / А.Г. Зюнькін ; Міжрегіональна академія управління персоналом. – К. : Персонал, 2008. – 561 с.
9. Музика-Стефанчук О.А. Фінансове право : навч. посіб. / О.А. Музика-Сте-

- фанчук. – 3-тє вид., доп. і перероб. – К. : Атіка, 2007. – 264 с.
10. Нагребельний В.П. Фінансове право України. Загальна частина : навч. посіб. / В.П. Нагребельний, В.Д. Чернадчук, В.В. Сухонос ; за заг. ред. члена-кор. АПрН України В.П. Нагребельного. – Суми : Університетська книга, 2004. – 320 с.
11. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс : підручник / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.
12. Роль В.Ф. Фінансове право : навч. посіб. / В.Ф. Роль, В.В. Сергієнко, С.М. Попова. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 392 с.
13. Фінансове право : навч. посіб. / Л.А. Савченко, А.В. Цимбалюк, В.К. Шкарупа, М.В. Глух. – Ірпінь : Академія ДПС України, 2001. – 85 с.
14. Фінансове право України : навч. посіб. / за ред. Л.К. Воронової. – К. : Правова єдність, 2009. – 385 с.

Стаття надійшла до редакції 18.06.2013.

Березовская С.В. Методы финансовой деятельности органов местного самоуправления

Статья посвящена методам финансовой деятельности органов местного самоуправления. Проанализированы и определены методы данной деятельности. Исследуются точки зрения относительно определения понятия "методы финансовой деятельности государства", сформулировано определение понятия "методы финансовой деятельности органов местного самоуправления", а также предложены методы финансовой деятельности органов местного самоуправления в зависимости от стадий этой деятельности.

Ключевые слова: финансовая деятельность, методы финансовой деятельности органов местного самоуправления.

Berezovskaja S. Methods of financial activities of local self-government

The article is devoted definition and analysis methods of financial activities of local self-government. Are analyzed and are determined methods for this activities. We investigate points of view regarding the definition concepts of "methods of financial activities", "methods of financial activities of the state", "methods of financial activities of local self-government", as well as their ratio. Formulated own definition concept of "methods of financial activities of local self-government". Determined that methods of financial activities of local self-government at the stage of formation funds of money resources of the respective local level are methods accumulation respective financial resources, such as: method of compulsory forming funds of money resources, method of voluntary forming funds of money resources, method of voluntary-compulsory forming funds of money resources. It is established that methods of financial activities of local self-government at a stage of distribution funds of money resources of the respective local level are method self-distribution and the method of redistribution. Are highlighted such methods of financial activities of local self-government at the stage of use of the respective funds of money resources of the respective local level as: method of planning the use funds of money resources; method of establishing a procedure for the use of funds received from the relevant fund (general and special fund); method target use and target destination funds of money resources; method of ascertaining and compliance with the competent authorities of the local government financial ratios and limits the use of money resources; method of establishing the order and norms of distribution of net profit utilities. Essence and content of all the above-noted methods is disclosed article.

Key words: financial activities, methods of financial activities of local self-government

ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПІДПРИЄМСТВ, УСТАНОВ ТА ОРГАНІЗАЦІЙ

У статті досліджено поняття адміністративної відповідальності, законодавче врегулювання адміністративної відповідальності юридичних осіб, ознаки адміністративного правопорушення; запропоновано проект закону України "Про основи законодавства України про адміністративні правопорушення юридичних осіб", розглянуто заходи адміністративного примусу до юридичних осіб, визначено поняття адміністративної відповідальності юридичних осіб.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, адміністративний делікт, юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, адміністративні стягнення, вина, органи державної влади.

У юридичній науці термін "адміністративно-правовий статус юридичної особи" останніми роками все рідше згадується. Частково це пояснюється тим, що в умовах переходу до ринкової економіки в господарській сфері в різних виданнях частіше стали вживати нові іноземні терміни: "маркетинг", "менеджмент". Проте в недалекому минулому правовому становищу основної ланки національного господарства – підприємству провідні науковці приділяли періодичних і наукових виданнях величезну увагу.

Мета статті – дослідити правову характеристику адміністративної відповідальності підприємств, установ та організацій.

Питання адміністративної деліктності та адміністративної відповідальності досліджували в своїх працях В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, К.С. Бельський, Ю.П. Битяк, С.М. Братусь, Л.К. Воронова, І.А. Галаган, І.П. Голосніченко, В.І. Димченко, Є.В. Додін, Л.В. Коваль, С.В. Ківалов, Ю.М. Козлов, А.Т. Комзюк, В.М. Кудрявцев, М.Ф. Кузнецов, Б.М. Лазарев, Д.М. Лук'янець, М.С. Малєїн, В.І. Новосьолов, О.В. Овчарова, В.А. Ойгензихт, В.Ф. Опришко, С.В. Петков, В.П. Петков, В.І. Ремньов, І.С. Самощенко, М.С. Студеникина, В.А. Тархов, Е.М. Трубецький, Ю.С. Шемшученко, О.М. Якуба та багатьох інших.

Аналізуючи різні терміни й поняття, що використовуються в адміністративному праві, ми пропонуємо власну редакцію визначення адміністративної правоздатності та адміністративної дієздатності юридичних осіб. Під адміністративною правоздатністю юридичної особи варто розуміти визнану за нею законом можливість бути суб'єктом адміністративного права, мати права й обов'язки адміністративно-правового характеру. Її обсяг і зміст встановлюються та змінюються за допомогою норм адміністративного права, що містяться в численних нормативно-правових актах України.

Вона виникає та припиняється в ті самі тимчасові строки, що й цивільна правоздатність. Особливістю адміністративної правоздатності юридичної особи є те, що її здійснення передбачає різні умови та характер відносин із системою й структурою органів виконавчої влади. Адміністративна дієздатність юридичної особи – це визнана чинним законодавством України здатність за допомогою дій керівника (представника) придбавати права, нести обов'язки, у тому числі колективну відповідальність за здійснене правопорушення.

Ця стаття присвячена одній зі сторін адміністративної дієздатності юридичних осіб, а саме адміністративній відповідальності. Попри те, що поняттю й особливостям адміністративної відповідальності в адміністративно-правовій літературі упродовж тривалого історичного етапу приділяли досить багато уваги, усі ці дослідження торкалися відповідальності фізичних осіб. До теперішнього часу вчені в галузі державного управління та адміністративного права мало приділяли уваги проблемам відповідальності юридичних осіб. Комплексний аналіз чинного законодавства України з відповідальності юридичних осіб, проведений автором, в економічній, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах дав змогу уперше системно викласти і детально охарактеризувати цей вид відповідальності.

Адміністративна відповідальність юридичних осіб встановлюється законами України й не обмежується "рамками" адміністративного права. Так, наприклад, відповідно до ст. 461 Митного кодексу України від 13.03.2012 р. № 4495-VI, за порушення митних правил можуть бути накладені такі адміністративні стягнення: 1) попередження; 2) штраф; 3) конфіскація товарів, транспортних засобів комерційного призначення – безпосередніх предметів порушення митних правил, товарів, транспортних засобів зі спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовували-

ся для приховування товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил від митного контролю (крім транспортних засобів комерційного призначення, які використовуються виключно для перевезення пасажирів і товарів через митний кордон України за визначеними маршрутами та рейсами, що здійснюються відповідно до розкладу руху на підставі міжнародних договорів, укладених відповідно до закону), а також транспортних засобів, що використовувалися для переміщення товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил через митний кордон України поза місцем розташування митного органу.

Тут необхідно підкреслити, що для адміністративного права характерне незбігання предмета регулювання й об'єкта охорони. Заходами адміністративного примусу забезпечено багато норм конституційного, земельного, екологічного, фінансового, цивільного та інших галузей права. Як справедливо зауважує А.П. Коренів, "адміністративно-правовими нормами нерідко захищаються суспільні відносини, врегульовані іншими галузями радянського права" [3, с. 7]. Крім того, такими заходами забезпечуються не лише норми інших галузей права, а й охорона "власних" правовідносин в окремих галузях державного управління, які не збігаються з традиційно існуючим поділом права на галузі. Коло суспільних відносин, що закріплюються адміністративно-регулятивними нормами, не збігається з колом суспільних відносин, що захищаються адміністративно-правоохоронними нормами.

У зв'язку із цим у нормативно-правових актах термін "адміністративна відповідальність юридичних осіб" вживається разом з іншими термінами, наприклад, "відповідальність в адміністративному порядку", "господарські санкції" (за Господарським кодексом України), "заходи впливу" (за Бюджетним кодексом України), "податкові санкції" (за Податковим кодексом України). В усіх цих випадках ідеться про адміністративну відповідальність, оскільки такі правовідносини ґрунтуються на владному підпорядкуванні однієї сторони іншій. Правовідносини передбачають субординацію сторін, одна з яких, як правило, це орган виконавчої влади.

З урахуванням сказаного можна розглядати адміністративну відповідальність юридичних осіб у вузькому й широкому значенні слова. Коли йдеться про відповідальність у межах галузі адміністративного права, можна говорити про таку відповідальність у вузькому значенні слова. Коли ж ідеться про відповідальність у нормах інших галузей права, тоді ми маємо справу з терміном "адміністративна відповідальність" у широкому розумінні.

Основою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення

(проступок). Особливістю адміністративної відповідальності юридичних осіб є та обставина, що поки що немає узагальнювального визначення поняття адміністративного правопорушення, що здійснюється юридичною особою.

Адміністративним правопорушенням визнається протиправне, винне діяння (дія або бездіяльність) юридичної особи, за яку законодавством України встановлена адміністративна відповідальність. Таке визначення слід закріпити в новому проекті закону України "Про основи законодавства України про адміністративні правопорушення юридичних осіб".

Сформульоване поняття охоплює декілька ознак адміністративного правопорушення: а) антигромадськість; б) протиправність; в) винність; г) адміністративну караність. У принципі вони не відрізняються від ознак адміністративного правопорушення, що здійснюється фізичною особою, проте мають свої специфічні особливості. Основою правової характеристики названих ознак є поняття: діяння – акт вольової поведінки у формі дії або бездіяльності. Дія – це активне невиконання юридичною особою обов'язків, передбачених чинним законодавством України (наприклад, порушення митних правил). Бездіяльність – це пасивне невиконання обов'язку (наприклад, невиконання юридичною особою правил пожежної безпеки).

Діяння за своєю соціальною значущістю є антигромадським, тобто таким, що шкодить інтересам громадян, суспільства й держави. Антигромадськість визначається чинним законодавством України. Суть протиправності полягає в здійсненні діяння, що порушує норми права. Такі норми можуть належати не лише до адміністративного права, а й до ряду інших галузей права (наприклад, земельного, фінансового, цивільного). Винність означає здійснення протиправного діяння умисно або необережно. Наявність вини є обов'язковою ознакою адміністративного правопорушення, що здійснюється юридичною особою.

Адміністративна караність – четверта безумовна ознака адміністративного правопорушення. Караність – загальна властивість правопорушення. Стосовно проступку точніше підходить вираз "можливість застосування адміністративних стягнень – загальна властивість адміністративних правопорушень". Але все це безпосередньо стосується адміністративного правопорушення фізичної особи, оскільки не випадково тут вжито термін "стягнення". Автор вважає, що термін "адміністративна караність" точніший, коли йдеться про адміністративну відповідальність юридичних осіб, до того ж він ширший за змістом.

Річ у тому, що законодавець майже не вживає при відповідальності юридичних осіб вираз "адміністративні стягнення".

Найчастіше говориться про адміністративні санкції, про відповідальність в адміністративному порядку, про заходи примусу тощо. Отже, на думку автора, для характеристики цієї ознаки доцільно ввести новий термін – “заходи адміністративного покарання”. Таким чином, адміністративним проступком визнається тільки те діяння, за яке чинним законодавством України встановлена адміністративна відповідальність у вигляді різних заходів адміністративного покарання.

У проекті закону України “Про основи законодавства України про адміністративні правопорушення юридичних осіб” видам адміністративних покарань слід присвятити спеціальну статтю, у якій подати перелік таких покарань.

Господарським кодексом України, антимонополічним законодавством України введений в обіг термін “суб’єкти господарювання”, який охоплює різноманітні утворення, що користуються правами юридичної особи (підприємства різних організаційно-правових форм), а також фізичні особи-підприємці. Іноді в літературі вживається термін “колективні суб’єкти” адміністративної відповідальності. Але й у цьому випадку, за загальним правилом, ідеться про організації, що користуються правами юридичної особи. Автор поділяє думку відомого вченого, який ствердно висловився: “Для іншого уявлення про цю категорію суб’єктів поки немає достатніх правових підстав і переконливих наукових аргументів” [1, с. 7].

На думку автора, проблеми, пов’язані із суб’єктами адміністративної відповідальності, потребують окремого наукового дослідження в сучасних умовах. У літературі суб’єктами такої відповідальності визнаються фізичні і юридичні особи. Виникає необхідність наукової класифікації всіх суб’єктів адміністративної відповідальності з урахуванням їх спеціальних ознак і особливостей правового статусу. Враховуючи, що в навчальній і науковій літературі вже затвердилися такі поняття, як “ознаки загального суб’єкта” й “ознаки спеціального суб’єкта” адміністративної відповідальності (неповнолітні, посадові особи, військовослужбовці та інші категорії фізичних осіб), ми пропонуємо розглядати юридичних осіб як “особливого суб’єкта” адміністративної відповідальності. Це зумовлено особливостями їх правового статусу, різноманітністю нормативно-правових актів, що регулюють відповідальність такої категорії суб’єктів, особливостями їх відповідальності.

Особливості відповідальності юридичних осіб містяться в різних нормативно-правових актах. Наприклад, відповідно до ст. 46 Закону України “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” від 24.02.1994 р. № 4004–XII, за порушення санітарного законодавства або невиконання постанов, розпоряджень,

приписів, висновків посадових осіб органів державної санітарно-епідеміологічної служби на осіб, винних у вчиненні таких правопорушень, може бути накладено штраф у таких розмірах: на посадових осіб – від одного до двадцяти п’яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; на громадян – від одного до дванадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. До підприємств, підприємців, установ, організацій, які порушили санітарне законодавство, застосовуються такі фінансові санкції:

а) за передачу замовникові або у виробництво й застосування конструкторської, технологічної та проектної документації, що не відповідає вимогам санітарних норм, розробник цієї документації сплачує штраф у розмірі 25% вартості розробки;

б) за реалізацію продукції, забороненої до випуску й реалізації посадовими особами органів державної санітарно-епідеміологічної служби, підприємство, підприємець, установа, організація сплачує штраф у розмірі 100% вартості реалізованої продукції;

в) за випуск, реалізацію продукції, яка внаслідок порушення вимог стандартів, санітарних норм є небезпечною для життя і здоров’я людей, підприємство, підприємець, установа, організація сплачує штраф у розмірі 100% вартості випущеної або реалізованої продукції;

г) за реалізацію на території України імпортової продукції, яка не відповідає вимогам стандартів щодо безпеки для життя і здоров’я людей, санітарних норм, що діють в Україні, підприємство, підприємець, установа, організація сплачує штраф у розмірі 100% вартості реалізованої продукції;

д) за ухилення від пред’явлення посадовим особам державної санітарно-епідеміологічної служби продукції, яка підлягає контролю, підприємство, підприємець, установа, організація сплачує штраф у розмірі 25% вартості продукції, що випущена з моменту ухилення;

е) за порушення вимог щодо додержання тиші та обмежень певних видів діяльності, що супроводжуються шумом, встановлених частинами другого, третього та четвертого статті 24 цього Закону, підприємство, установа, організація, громадянин – суб’єкт господарської діяльності сплачує штраф у розмірі від п’ятдесяти до чотирьохсот п’ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. У разі, коли підприємство, установа, організація або громадянин – суб’єкт господарської діяльності не припинили порушення після застосування фінансової санкції, вони сплачують штраф у розмірі 100% вартості реалізованої продукції, виконаних робіт, наданих послуг.

Хоча, якщо проаналізувати правову природу фінансових санкцій, які застосовуються до юридичних осіб за порушення санітарного законодавства України, то ми

побачимо, що вони мають суто адміністративно-правовий характер, незважаючи на назву, адже фінансові санкції застосовуються за порушення фінансово-правових норм та виключно в галузі фінансових відносин.

При адміністративній відповідальності юридичних осіб трудовий колектив зазнає певних матеріальних і інших негативних наслідків, проте це може стосуватися і не всього колективу. Наприклад, для осіб, які працюють за цивільно-правовими договорами, грошові виплати за підсумками виконаних робіт не можуть бути знижені в результаті накладення штрафних санкцій на підприємство.

Таким чином, посадова особа трудового колективу, виступаючи в ролі керівника (представника) юридичної особи і здійснюючи своїм діянням адміністративне правопорушення, діє не як індивід і, як правило, в інтересах певної частини трудового колективу (засновників, адміністрації), а іноді й усього колективу. Звідси можна зробити висновок, що суб'єктивна сторона при відповідальності юридичної особи зумовлена суб'єктивною стороною (винністю) однієї посадової особи (керівника) або групи посадових осіб, які діють у своїх групових (колективних) інтересах.

Головний висновок полягає в тому, що вина при відповідальності юридичної особи наявна. Вона повинна визначатися винністю (свідомістю й волею) як одного посадовця – керівника, так і групи осіб (посадових або інших) у кожному конкретному правопорушенні залежно від його виду. Вина може виражатися так само, як і у фізичних осіб, у формі наміру або необережності.

До винних юридичних осіб застосовуються різні види адміністративних покарань. Дослідження показало наявність особливостей і деяких проблем при застосуванні до юридичних осіб різних заходів адміністративного примусу. В адміністративно-правовій літературі традиційно всі заходи адміністративного примусу поділяються на три види (групи): адміністративно-запобіжні, адміністративно-припинючі й заходи адміністративного стягнення. Щодо юридичних осіб останні з перелічених заходів слід називати заходами адміністративного покарання.

Адміністративно-запобіжні заходи не є заходами покарання. Вони застосовуються до здійснення правопорушення як засіб запобігання можливим шкідливим наслідкам правопорушень. Наприклад, відповідно до ст. 11 Закону України "Про міліцію", міліції для виконання покладених на неї обов'язків надається право: проводити огляд поклажі, багажу та огляд пасажирів цивільних повітряних, морських і річкових суден, засобів залізничного та автомобільного транспорту згідно із чинним законо-

давством; входити безперешкодно в будь-який час доби:

а) на територію та в приміщення підприємств, установ і організацій, у тому числі митниці, та оглядати їх з метою припинення злочинів, переслідування осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, при стихійному лихові та інших надзвичайних обставинах;

б) на земельні ділянки, у жилі та інші приміщення громадян у разі переслідування злочинця або припинення злочину, що загрожує життю мешканців, а також при стихійному лихові та інших надзвичайних обставинах;

в) до житла чи до іншого володіння особи, яка перебуває під домашнім арештом або адміністративним наглядом, з метою перевірки виконання встановлених судом обмежень.

Адміністративно-припинючі заходи застосовуються як засіб примусового припинення здійснюваних правопорушень. Наочним прикладом названих заходів слід вважати перелік видів примусу за адміністративні правопорушення у сфері охорони навколишнього середовища. При порушенні правил, наприклад, користування надрами – призупинення робіт, припинення самовільного користування надрами й самовільної забудови площ, призупинення або заборона скидання в надра стічних вод. Так, відповідно до ст. 108 Лісового кодексу України від 08.02.2006 р. № 3404-IV, незаконно добута деревина та інші лісові ресурси підлягають вилученню в установленому порядку. У разі неможливості вилучення незаконно добутої деревини та інших лісових ресурсів стягується їх вартість. Відповідно до ст. 109 цього Кодексу, органи виконавчої влади з питань лісового господарства, охорони навколишнього природного середовища, місцеві органи виконавчої влади, уповноважені органи державної влади, органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції в порядку, визначеному законодавчими актами, припиняють роботи, що здійснюються підприємствами, установами, організаціями й громадянами, якщо під час їх проведення не виконуються встановлені технологічні, санітарні та інші спеціальні вимоги щодо безпеки природного стану лісів і їх відтворення.

Аналогічні заходи можуть застосовуватися до юридичних осіб за порушення техніки безпеки, радіаційної безпеки, правил дозвільної системи, пожежної безпеки. Як правило, такі заходи застосовують органи державного контролю й нагляду, що входять до структури органів виконавчої влади.

Тут ми виходимо на проблему співвідношення заходів адміністративного примусу й адміністративно-правових санкцій. Співвідношення заходів адміністративного примусу і санкцій – співвідношення цілого та частини. Застосування заходів адміністративного примусу, на відміну від санкцій, не

обов'язково пов'язане з правопорушенням; реалізацію не всіх заходів адміністративного примусу можна розглядати як адміністративну відповідальність; наприклад, застосування адміністративно-запобіжних заходів, безперечно, не є адміністративною відповідальністю.

Третю групу заходів адміністративного примусу, на думку автора, слід назвати заходами адміністративного покарання. У проекті закону України "Про основи законодавства України про адміністративні правопорушення юридичних осіб" слід виділити окрему главу "Види адміністративних покарань". Ми пропонуємо перелік із шести основних видів адміністративних покарань, які можна застосовувати до юридичних осіб за адміністративні правопорушення:

- а) попередження;
- б) штраф;
- в) відшкодувальне вилучення предмета, що став знаряддям здійснення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;
- г) безвідплатне вилучення предмета, що став знаряддям здійснення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;
- д) конфіскація предмета, що став знаряддям здійснення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;
- е) анулювання спеціального дозволу (ліцензії).

Безумовно, повний перелік усіх видів адміністративних покарань навести важко. Підтверджують таку позицію положення нового Бюджетного кодексу України. Зокрема, у ст. 117 Бюджетного кодексу України вказано, що за порушення бюджетного законодавства до учасників бюджетного процесу можуть застосовуватися інші заходи впливу, які можуть бути визначені законом про Державний бюджет України, – застосовуються за порушення бюджетного законодавства згідно із таким законом.

Із затвердженого Бюджетним кодексом України переліку заходів впливу видно, що такі заходи примусу можуть бути застосовані до юридичних осіб, хоча прямо в Кодексі про це не зазначено. На нашу думку, до переліку увійшли різні заходи (припинення, покарання), правова природа яких з наукових позицій поки що глибоко не досліджувалася, при цьому деякі з них мають комплексний адміністративно-правовий характер, хоча застосовуються органами Державної казначейської служби України.

Очевидно, сьогодні актуальною стала знову проблема правопоновлювальних санкцій, які раніше в адміністративному законодавстві зустрічалися вкрай рідко. Наприклад, Д.М. Бахрах зауважує "Відновні санкції – це особливий вид адміністративного примусу. Їх не слід забувати". До них він зараховує заходи матеріальної відповідальності (стягнення збитку, передбачене),

знос самовільно зведених будівель і споруд, адміністративне виселення із самовільно зайнятих приміщень, вилучення в організації незаконно отриманого, стягнення недоїмки, пені [2, с. 8].

Таким чином, система заходів адміністративного примусу, що застосовується до юридичних осіб, цілком заслуговує на самостійне наукове дослідження.

Говорячи про адміністративні стягнення, встановлені чинним КУпАП, слід зазначити, що не всі вони можуть застосовуватися до колективних суб'єктів відповідальності. Наприклад, арешт, виправні роботи, адміністративне видворення (відповідно до міграційного законодавства) – до юридичних осіб не застосовуються. Як показує практика, на них, як і на фізичних осіб, найчастіше накладають штрафи.

До адміністративної відповідальності юридичних осіб притягають органи влади, яким таке право надане чинним законодавством України. Як правило, усі вони є органами виконавчої влади. Повний перелік таких органів влади в певному єдиному нормативно-правовому акті до теперішнього часу визначений не був. Тому прийняття Закону України "Про основи законодавства України про адміністративні правопорушення юридичних осіб" є досить актуальним питанням для адміністративно-правової науки і практики.

Висновки. Адміністративна відповідальність юридичних осіб – це вид юридичної відповідальності, яка виражається в застосуванні уповноваженим органом влади або посадовою особою адміністративного покарання до організації, що вчинила правопорушення, на основі та в порядку, встановленому чинним законодавством України. Адміністративна відповідальність має ознаки, властиві юридичній відповідальності загалом (вона виникає на основі норм права, за правопорушення, за наявності вини, конкретизується юрисдикційними актами, пов'язана з державним примусом).

Визначено проблему співвідношення понять: вид відповідальності (мається на увазі адміністративної) і назва санкції. Говорячи про порушення чинного законодавства України, мається на увазі порушення його норм. Поняття "порушення" повинне вживатися як родове щодо видів юридичної відповідальності (кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової) і є підставою для її настання. Автором запропоновано розглядати адміністративну відповідальність у вузькому й широкому розумінні. У першому випадку законодавець, як правило, застосовує традиційні санкції (попередження, штраф тощо). У другому випадку можливе застосування адміністративно-правових санкцій. Виділено декілька основних умов і особливостей адміністративної відповідальності юридичних осіб: по-перше, юридичні особи пови-

нні мати адміністративну право- і дієздатність; по-друге, коло врегульованих відносин, пов'язаних з відповідальністю, велике й не обмежується тільки "рамками" адміністративного права; по-третє, багато науково-теоретичних положень відповідальності залишається недостатньо вивченими; по-четверте, наявність вини, як правило, є обов'язковою умовою для притягнення юридичної особи до адміністративної відповідальності; по-п'яте, до юридичних осіб можуть застосовуватися адміністративні покарання (наприклад, анулювання ліцензії, заборона діяльності тощо) дещо відмінні від тих стягнень, які застосовуються до фізичних осіб; по-шосте, провадження в справі про адміністративне правопорушення, здійснене юридичною особою, має процесуальні особливості, що істотно відрізняються від аналогічного провадження щодо

фізичної особи; по-сьоме, при здійсненні адміністративно-юрисдикційної діяльності щодо юридичних осіб значно зростає роль не лише юридичних, а й економічних, фінансових, інженерно-технічних, санітарних та інших знань, що необхідно враховувати при підготовці фахівців у навчальних закладах.

Список використаної літератури

1. Алехин А.П. О современных тенденциях развития института административной ответственности в Российской Федерации / А.П. Алехин // Вестник Московского ун-та. – 1992. – № 5. – С. 6–9.
2. Бахрах Д.Н. Административная ответственность : учеб. пособ. / Д.Н. Бахрах. – М., 1999. – 250 с.
3. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение / А.П. Коренев. – М. : Юрид. лит., 1978. – 198 с.

Стаття надійшла до редакції 17.06.2013.

Беликова Е.В. Правовая характеристика административной ответственности предприятий, учреждений и организаций

В статье исследуются понятие административной ответственности, законодательное урегулирование административной ответственности юридических лиц, признаки административного правонарушения; предлагается проект закона Украины "Об основах законодательства Украины об административных правонарушениях юридических лиц"; рассматриваются мероприятия административного принуждения к юридическим лицам, дает определение понятию административной ответственности юридических лиц.

Ключевые слова: административное правонарушение, административный деликт, юридическая ответственность, административная ответственность, административные взыскания, вина, органы государственной власти.

Belikova O. Legal description of administrative responsibility of enterprises, establishments and organizations

The article deals with the concept of administrative responsibility, legislative settlement of administrative responsibility of legal entities, sign of administrative crime, the author offers the project of Law of Ukraine "About bases of legislation of Ukraine about the administrative crimes of legal entities", the article deals with the measures of the administrative forcing to the legal entities, gives determination to the concept of administrative responsibility of legal entities.

Administrative responsibility of legal entities is a type of legal responsibility, that is expressed in application of power the authorized organ or by the public servant of administrative punishment to organizations that accomplished offence, on basis and in the order set by the current legislation of Ukraine. Administrative responsibility has signs peculiar to legal responsibility in general (she arises up on the basis of norms of right, for offence, at presence of guilt, specified by jurisdiction acts, related to the state compulsion).

The problem of correlation of concepts is certain: type of responsibility (it is administrative) and name of approvals. It is suggested to examine administrative responsibility in the narrow and wide understanding of value of this determination. In first case a legislator, as a rule, applies traditional approvals (warning, fine and other). In second case possible application of administrative legal approvals. A few basic terms and features of administrative responsibility of legal entities are distinguished: firstly, legal entities must have administrative right- and by a capability; secondly, the circle of the well-regulated relations related to responsibility is large and not limited to only "the scopes" of administrative law; thirdly, many theoretical positions of responsibility remain studied not enough; fourthly, a presence of guilt, as a rule, is an obligatory condition for bringing in of legal entity to administrative responsibility; fifthly, to the legal entities administrative punishments (for example, cancellation of license, prohibition of activity and others like that) can be used some different from those penalties that are used to the physical persons; realization in business about the administrative crime carried out by a legal entity, has judicial features that substantially differ from analogical realization in relation to a physical person; during realization of administratively-jurisdiction activity in relation to legal entities the role of not only legal but also economic, financial, technical, sanitary and other knowledge grows considerably, that it is necessary to take into account at preparation specialists in educational establishments.

Key words: administrative crime, administrative delict, legal responsibility, administrative responsibility, administrative penalties, wines, public authorities.

УДК 35.08(477):347.1

Н.С. Калашник

кандидат педагогічних наук, доцент, докторант
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України**ШЛЯХИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ
САМООСВІТИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ
ДО ПРАКТИКИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ**

У статті висвітлено можливі напрями адаптації міжнародного досвіду самоосвіти посадовців органів публічного адміністрування до системи професійного навчання службовців в Україні, визначено можливості запозичення позитивного досвіду в зазначеній сфері, окреслено напрями розвитку самоосвіти державних службовців в Україні з урахуванням можливостей реформування системи професійного навчання відповідно до вимог сучасного етапу розвитку суспільства та управління людськими ресурсами.

Ключові слова: самоосвіта державних службовців, зарубіжний досвід, державна служба, публічне адміністрування.

Україна поступово інтегрується в Європейський простір. Однією зі сфер, яка викликає найжвавішу наукову та суспільну дискусію, є інтеграція всіх рівнів освіти. Серед основних питань Болонського процесу та парадигми безперервної освіти (навчання упродовж життя) значне місце посідає професійне навчання фахівців, зокрема державних службовців. Значущість цього питання важко переоцінити на сучасному етапі розвитку України, оскільки саме на державних службовців як упровадників державної політики покладено обов'язки подальшого реформування держави.

Актуальність запозичення міжнародного досвіду полягає в тому, що реформування системи управління з метою оптимізації діяльності державних службовців усіх рівнів буде ефективним лише за умов значного підвищення рівня їх професіоналізму. Це передбачає вдосконалення системи професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, а також забезпечення їх постійного професійного розвитку, зокрема шляхом самоосвіти. У зв'язку із цим корисно було б звернутися до міжнародного досвіду в зазначеній сфері.

Важливість наукового пошуку щодо запозичення та адаптації міжнародного досвіду з питань професійного розвитку й організації самоосвіти державних службовців є безперечною. На сучасному етапі розвитку державного управління як науки до міжнародного досвіду в своїх працях зверталися дослідники Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Н. Гринівецька, Т. Кошова, В. Олуйко, А. Рачинський, Т. Савченко, О. Турчинов, Т. Філіпова та ін. Серед зарубіжних науковців питання самоосвіти державних службовців досліджували Ж. Аберма, М. Крозьє, Ж. Риверо, Д. Хайдерих, В.-Ж. Шевальє та

інші. Окремі аспекти підвищення кваліфікації посадовців різних рівнів вивчають Н. Василенко (Франція), Н. Глазунова, Х. Хачатурян (країни Європи), П. Руденко (країни Далекого Сходу) та інші. З іншого боку, питання самоосвіти державних службовців у різних країнах світу лише потребують свого висвітлення в науковій фаховій літературі.

Мета статті полягає у висвітленні можливих шляхів упровадження зарубіжного досвіду самоосвіти державних службовців до практики державної служби України. З огляду на поставлену мету статті завданнями статті є: висвітлити підходи до адаптації міжнародного досвіду самоосвіти до системи професійного навчання службовців в Україні, визначити можливості запозичення позитивного досвіду в зазначеній сфері; окреслити напрями, за якими розвитку самоосвіти державних службовців в Україні з урахуванням можливостей реформування системи професійного навчання відповідно до вимог європейського освітнього простору.

Просте копіювання зарубіжного досвіду без належної його адаптації до вимог сучасного українського суспільства та потреб державної служби нашої країни навряд чи дасть стійкий позитивний результат. Тобто будь-які інновації повинні бути вираженими та поміркованими. Досліджуючи європейський концептуальний контекст управлінських інновацій в Україні, Х. Хачатурян обґрунтував як ефективну еволюційну модель управлінських інновацій на основі концепції "КАЙЗЕН". Вона впливає на інноваційний процес чотирма способами:

- формування системи (мережі) маргінальних інновацій, що визначають спосіб трансформації системи державного управління;
- формування та постійне нарощування інтелектуальної (теоретико-методологічної й операційно-практичної) бази си-

- системи управлінських інновацій у сфері державного управління;
- концепції безперервного вдосконалення управлінської діяльності;
- еволюційні механізми здійснення інновацій у системі державного управління [4].

Для того, щоб еволюційна модель управлінських інновацій стала дійсно основою системних трансформацій державного управління, а не зміцненням традиційних форм його функціонування, слід забезпечити такі елементи інноваційної стратегії з урахуванням можливостей самоосвіти державних службовців:

- зміну професійної культури державних службовців у бік солідарності, співпраці та командної роботи, ідеалу безперервної професійної освіти (постійного, систематичного вивчення шляхів удосконалення управлінських процесів), терпимості до інших думок і критичного ставлення до існуючого становища, відкритості новим ідеям, незалежно від їхнього походження, готовності до змін та адаптації й сприйняття їх як основних організаційних процесів у професійній діяльності;
- розвиток здібностей і мотивації в кожного державного службовця з тим, щоб він брав активну участь у безперервному вдосконаленні управлінських процесів на своєму робочому місці (тобто здійснював самоосвіту, сприяв самоосвіті інших, брав активну участь у створенні соціальної ситуації в колективі, сприятливої для самоосвіти професійної групи);
- часткова й поступова зміна ролі керівництва з виходом на перший план функцій ініціювання змін, консультування, координації, а також активної співучасті в інноваційних заходах з відповідною часткою відповідальності за їхню результативність (керівництво бере на себе роль фасилітатора та модератора для самоосвіти як засобу забезпечення ефективності інноваційних процесів);
- виділення ресурсів і часу, необхідних для впровадження інноваційних форм управлінської діяльності (у тому числі самоосвіти);
- введення в практику засобів та інструментів, що дають змогу, зокрема, стимулювати творчу активність державних службовців і орієнтувати їх на системне вирішення маргінальних проблем на робочому місці.

Можна зазначити, що основні напрями впровадження еволюційної моделі управлінських інновацій в Україні залежать переважно від застосування "м'яких" (до яких належить самоосвіта державних службовців), а не "жорстких" (як командне впровадження, насадження тощо) інструментів здійснення інновацій.

Однією з ключових проблем професіоналізації державної служби та приведення її у відповідність до міжнародних стандартів публічного адміністрування є реформування законодавства України згідно з вимогами законотворчої діяльності європейського співтовариства. Міжнародні спостерігачі наголошують на занадто повільному темпі цього процесу. Проаналізувавши наявні проблеми, фахівці ЄС визначили стратегічні напрями їх вирішення. На сьогодні Україні необхідно забезпечити:

- європеїзацію національних типів управління через законодавство ЄС;
- європеїзацію робочої діяльності національних посадових осіб як складову процесів переговорів, прийняття рішень та їхньої реалізації;
- європеїзацію національних типів управління та державної служби через адміністративну співпрацю;
- європеїзацію національного закону про державну службу й національної кадрової політики через прецедентне право Європейського суду та створення мереж [2; с. 87].

Визначені напрями повною мірою стосуються також забезпечення самоосвіти державних/публічних службовців. Для успішного впровадження досвіду ЄС, наприклад, досвіду діяльності Європейського бюро з відбору персоналу (EPSO) та Європейського інституту державного управління (EIPA), необхідно не тільки законодавчо закріпити функціонування подібних інституцій і прописати механізми та процедури їхнього функціонування, а й наповнити їх діяльністю змістом, забезпечити відповідно підготовленим персоналом, а також забезпечити доступність і попит на освітні послуги, які вони надають, серед усіх ланок державних службовців, особливо нижчої. Виконання останньої вимоги, мабуть, буде найважчим, оскільки успішність її втілення багато в чому залежить від освітнього менталітету посадовців, а його формування, орієнтуючись на загальноєвропейські цінності, – справа довгострокова та клопітка. Успішне вирішення цієї проблеми можливе, а воно потребує реорганізації діяльності не тільки державної служби, але й системи освіти в цілому, перенесення акцентів у навчальному процесі з прямої передачі знань на формування вмінь і навичок, які знадобляться в майбутньому для самостійного оволодіння знаннями.

Наступною важливою проблемою під час впровадження позитивного міжнародного досвіду в практику державної служби в Україні є однакове розуміння ключових понять і категорій. Розуміння поняття самоосвіти як такого та самоосвіти державних службовців не однакові в міжнародному правовому полі та освітньому просторі й в Україні. Більше того, в українському законодавстві поняття самоосвіти та самоосвіти

державних службовців не визначені як такі. У вітчизняному законодавстві про державну службу не відображено в повному обсязі сучасні тенденції щодо самоосвіти загалом та самоосвіти державних службовців зокрема. Так, у вітчизняному нормативно-правовому забезпеченні щодо державної служби не врегульовані належним чином питання:

- створення системи неформального та неофіційного професійного навчання державних службовців (стандарти ООН щодо розвитку людства в ХХІ ст.);
- визнання базовою для службовців компетентність навчання заради здобуття знань і самоосвітньої компетентності як складової останньої (стандарти ЄС, приклад Франції та Нідерландів);
- забезпечення безперервності освіти протягом усього професійного життя державного службовця, створення системи професійного навчання безпосередньо за місцем праці, де ключовим видом діяльності є самоосвіта (досвід Великобританії та Японії);
- активного розвитку самоосвіти державних службовців, як ключового компонента безперервної професійної освіти державних службовців, створення державних програм зі стимулювання службовців до самоосвіти та їх ресурсне забезпечення (досвід європейських країн, США, Канади, Китаю, Японії тощо) [1; 3].

Зрозуміло, що впровадження певного досвіду на державному рівні потребує значного матеріального ресурсу. На думку українських науковців і міжнародних спостерігачів, позитивний досвід ЄС щодо підвищення професійної компетентності публичних посадовців так обережно та повільно імплементується до вітчизняної практики, зокрема, через брак коштів. Отже, введення нових форм і методик потребує фінансових витрат з державного бюджету [2].

Нині у світі активно розвивається неформальна професійна освіта. Слід зазначити, що 85% усіх працюючих у світі людей здобули освіту (знання, навички й уміння), яка є базовою для їх професійної діяльності, саме таким шляхом, на цьому було наголошено на V Міжнародній конференції з проблем освіти дорослих (Гамбург, 1997) [6]. Тобто вже понад десять років у світі шаленими темпами набирає обертів розвиток альтернативних інституалізованих форм освіти, найпопулярнішим видом серед яких є самоосвіта.

На сьогодні немає фактично жодного питання організації й функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, державної служби в цілому, яке б не було пов'язане з професіоналізмом і компетентністю державних службовців. Проблеми та завдання існують у діяльності посадовця будь-якої сфери діяльності. Рівень вирішен-

ня управлінських проблем базується на здатності їх вирішувати. Уміння поставити, а потім розв'язати проблему характеризує керівника високого рівня. Формування практичних навичок розв'язання управлінських проблем і завдань повинно, на думку науковців з державного управління, стати одним з головних завдань не тільки процесу підготовки майбутніх державних службовців, а й процесу підвищення кваліфікації досвідчених посадовців. Це є стратегічним напрямом реформування всієї системи державної служби та покращення її якості.

Для інтеграції вітчизняної системи професійного навчання державних службовців до європейського освітнього простору необхідно виконати такі вимоги:

1. Розроблення чітких методологічних засад здійснення безперервної освіти управлінського персоналу на особистісному, локальному, організаційному, відомчому, галузевому та державному рівнях, які б слугували основою нової ідеології діяльності державного службовця в сучасних умовах. Відповідно до цієї ідеології, у здійсненні управлінської діяльності керівник не обмежується виконанням однієї специфічної функції (юридичної, економічної, фінансової), оскільки він одночасно вирішує питання загальної компетенції, зокрема самоосвітньої компетентності – як суб'єкт та як об'єкт самоосвітньої діяльності.

2. У структурі навчальних програм у вищих навчальних закладах, які готують державних службовців, а також закладів, які забезпечують перепідготовку та підвищення кваліфікації, необхідна наявність модулів, що забезпечували б можливість якісного здійснення державним службовцем організації комунікацій, управління змінами, реалізації управлінських рішень, розвитку навичок самоосвіти та управління самоосвітою інших.

3. Система короткотермінових курсів підвищення кваліфікації, яка діє нині в Україні, має бути поступово переведена в систему безперервного навчання, базуючись на самоосвіті, безпосередньо на робочому місці, зокрема, з використанням можливостей дистанційного навчання. Тоді, як періодичне навчання державних службовців в інституалізованих закладах освіти повинне виступати як контрольні, стимулювальні, корегувальні і такі, що слугують для обміну досвідом, заходи.

4. Створення мережі та проведення регулярних комунікативних заходів державних службовців з обміну досвідом й обговорення актуальних практичних проблем державного управління із залученням експертів, представників громадськості, науковців, інших фахівців з теми. Розвиток та стимуляція діяльності професійних і наукових спільнот для забезпечення самоосвіти державних службовців, забезпечення престижності такої діяльності.

5. Започаткування експертизи змісту навчання, враховуючи відповідні напрацювання в країнах – членах Євросоюзу. Розробка й упровадження інструментарію курсного відбору кращих навчальних програм для самоосвіти. Зміна акцентів у змісті та системі самого випробування під час конкурсного відбору кандидатів на державну службу або посаду (можливо, на прикладі французького досвіду підготовки державних службовців [1] або китайського досвіду [3]).

6. Необхідним є створення системи організаційно-мотиваційних заходів, які повинні здійснюватися за двома напрямками: на загальному (державному, галузевому, відомчому, організаційному, локальному) та індивідуальному (особистісному) рівнях. На загальному рівні мотивація повинна забезпечуватися шляхом виявлення політичної волі, створення умов, розробки програм, розробки та забезпечення механізмів мотивації й демотивації тощо. На індивідуальному рівні кожен державний службовець має формувати в себе позитивне мотивування до постійної самоосвіти, яка є органічною невід'ємною складовою системи їх професійного навчання.

7. Забезпечення державою матеріальної бази для реалізації програм самоосвіти, надання засобів для здійснення безперервної освіти, у тому числі шляхом дистанційної освіти, створення умов для постійно оновлення власних знань та вмінь, а також надання можливості це робити – усе це є необхідною складовою процесу управління самоосвітою.

8. Розвиток програм самоосвіти державних службовців на всіх рівнях управління. Підготовка до цього не тільки з погляду матеріально-технічного й адміністративно-організаційного забезпечення, а насамперед ставлення державних службовців до цього питання.

Усе вищеперелічене окреслює ті вимоги, які повинні бути виконані для успішної професіоналізації діяльності державних службовців згідно з міжнародними стандартами публічного адміністрування. Важливим чинником стимулювання інституційного розвитку та наближення системи державного управління до стандартів ЄС є механізм так званого споріднення. Цей механізм передбачає співпрацю державних службовців різних країн, що займають аналогічні посади, і допомагає країнам – кандидатам на вступ до ЄС створити нову, сучасну систему державного управління. Закономірно виникає питання, які саме форми навчання є такими, що зможуть задовольнити сучасні соціальні, наукові та технічні вимоги, а також допомогти вирішити завдання, які стоять перед системою освіти державних службовців загалом та професійної підготовки зокрема. Безумовно, самоосвіта як форма професійного навчання державних службо-

вців сприятиме вирішенню поставлених перед державною службою завдань.

Ще однією важливою характеристикою для сучасного професійного навчання, невід'ємною складовою якого є самоосвіта, та освіти в світі є розвиток приватної ініціативи. В Україні цей напрям не набув широкого поширення, але зрозуміло, що ринок завжди швидше реагує на потреби економіки, ніж державні інституції. Приватна ініціатива в розвитку професійного навчання зумовлена, на думку Міжнародної організації праці, такими чинниками:

- фінансова криза, що охопила значну кількість країн, також наявна криза податкової сфери, яка призвела до дефіциту державних коштів в освітній сфері;
- поширення ринкової економіки на всі регіони світу, усвідомлення провідної ролі приватного сектора в організації освіти, що забезпечує розвиток саме актуальних професійних компетентностей;
- швидкі зміни в технології та організації праці, які потребують навчання упродовж життя;
- нездатність державної системи професійної освіти забезпечити нові потреби ринкової економіки [5].

Отже, дуже важливим є створити законодавчі можливості та практичні механізми для приватної освітньої ініціативи в професіоналізації державної служби. Це б дало змогу швидше реагувати на зміни в суспільстві та економити бюджетні кошти.

Висновки. Як висновок варто зазначити таке. Нова парадигма професійної освіти, сформульована на II Міжнародній конференції з питань технічної та професійної освіти (Сеул, 1999) [6], спрямована на формування здатності отримувати роботу та успішно її виконувати, а також концепція безперервної освіти визначили провідне місце самоосвіти в сучасних умовах освоєння людиною інформаційного простору та здобуття освіти, зокрема професійної. Саме самоосвіта відповідає всім вказаним вище принципам побудови освіти, професійної підготовки та підвищення кваліфікації, які розглянуто вище, і здатна допомогти системі підвищення професійної компетентності державних службовців України вирішити покладені на неї завдання. Отже, активний розвиток програм самоосвіти для фахівців органів державної влади та місцевого самоврядування можна зарахувати до пріоритетних напрямів розвитку державної служби.

Список використаної літератури

1. Бородін Є. Роль самоосвіти у підвищенні рівня професійного розвитку державних службовців: Європейський досвід / Є. Бородін, Н. Калашник // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук пр. – Дніпропетровськ : Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. 2 (13). – С. 235–244.

2. Боссарт Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке ; пер. з англ. О.М. Шаленко. – К. : Міленіум. 2004. – 128 с.
3. Калашник Н. Управління самоосвітою державних службовців: досвід країн Сходу / Н. Калашник // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М.М. Іжа]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. 3 (51). – С. 162–165.
4. Хачатурян Х.В. Європейський концептуальний контекст управлінських інновацій в Україні: [Електронний ресурс] / Х.В. Хачатурян. – Режим доступу: <http://www.kymu.edu.ua/vmv/v/09/01.htm/>.
5. European Institute of Public Administration [online]. – Available from Internet: <https://proftekhosvita.org.ua/uk/>.
6. Professional pedagogic [online]. – Available from Internet: <http://ukped.com/statti/profesijna-pedagogika/2253-osnovni-naprjami-rozvitku-profesijnnoy-osviti.html>.

Стаття надійшла до редакції 24.06.2013.

Калашник Н.С. Пути внедрения зарубежного опыта самообразования государственных служащих в практику публичного администрирования в Украине

В статье освещены возможные направления адаптации международного опыта самообразования должностных лиц органов публичного администрирования в систему профессионального обучения служащих в Украине, определены возможности заимствования положительного опыта в данной сфере, обозначены направления развития самообразования государственных служащих в Украине с учетом возможностей реформирования системы профессионального обучения в соответствии с требованиями современного этапа развития общества и управления человеческими ресурсами.

Ключевые слова: самообразование государственных служащих, зарубежный опыт, государственная служба, публичное администрирование.

Kalashnyk N. Ways of introduction of public officials' self-education foreign experience to the practice of the public administration in ukraine

The article highlights the possible directions of international experience adaptation of the public administration officials' self-education to the system of professional training for officials in Ukraine. The author defines the possibilities of adopting a positive experience in this area, outlines areas, according to which will develop public officials' self-education in Ukraine taking into account the possibilities of professional training system reforming in accordance with the requirements of the modern stage of society development and human resources management. The article considers the evolution model of innovation management. It forms the basis of system transformations of state administration. It should ensure innovative development, not by strengthening traditional forms of activity. Innovation development can be active public administration officials' self-education. Also self-education is considered as a form of learning that can satisfy the contemporary social, scientific, and technical requirements, as well as helps solve the tasks faced by the education system of public officials' in general and training in particular. In the article self-education is seen as a form of professional training of civil servants which will contribute to the solution of set before the state service tasks. Self-education is considered in the context of modern trends of adult education in the world. Among the latest trends of education is the development of private initiative. In Ukraine this direction is not widespread. Labour market always responds faster to the needs of the economy than public institutions. In the article the author considers the possibility of application of private initiatives in self-education of civil servants

Key words: public officials' self-education, the international experience, public service, public administration.

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті приділено увагу принципам адміністративних процедур прокурорської діяльності. Охарактеризовано основні принципи такої діяльності. Запропоновано їх поділ на загальні та спеціальні (галузеві). Відповідно до галузевої спрямованості принципів адміністративних процедур.

Ключові слова: адміністративні процедури, принципи діяльності, прокуратура України.

Світова практика свідчить, що ефективність соціальних перебудов прямо пов'язана з оновленням інструментів організації суспільства, одним із яких є інституції публічного управління, який на сьогодні перебуває в процесі реформування, започаткованого Концепцією адміністративної реформи в Україні [1].

На сучасному етапі розвитку українського суспільства потребують нової оцінки місця й ролі держави. Зокрема, Конституція України [2] проголошує головним обов'язком держави утвердження та забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а також встановлює керівний загальноправовий принцип верховенства права (ст. 8), покладений в основу такої діяльності органів державної влади. Одним із таких органів є органи прокуратури України, діяльність якої спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку й має своїм завданням захист від неправомірних посягань соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина.

Теоретичним розробкам сутності принципів діяльності й організації прокуратури присвятили свої праці такі українські вчені, як: Б.В. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, В.П. Тимошук, М.М. Тищенко; російські вчені: Д.М. Бахрах, М.І. Байтін, Ю.О. Тихомиров, М.Ю. Козлов, Л.Л. Попов, Є.М. Попович та ін.

Визначальною ознакою розвитку законодавства, зокрема адміністративного, у демократичних країнах є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами. Одна з найважливіших гарантій цього – чітка регламентація принципів адміністративних процедур. Так, на думку провідних адміністративістів, саме принципи є тим каркасом, що дає змогу не схибити як у правотворчості, так і в правозастосуванні [3, с. 32].

А тому питання принципів адміністративних процедур є особливо актуальними для

України, оскільки досі більшість процедурних елементів відносин органів влади з громадянами або не регулюються законодавством взагалі, або ж регулюються підзаконними нормативно-правовими актами. Отже, необхідність законодавчого врегулювання порядку й принципів діяльності державних органів та інших суб'єктів, які виконують владні (розпорядчі) функції, особливо їх відносин з приватними особами, сьогодні не викликає сумнівів [4, с. 128].

Як справедливо підкреслюється в правовій літературі, у чинному законодавстві України саме процедурна частина, за винятком певною мірою регулювання юрисдикційного процесу, є найменш розвиненою [5, с. 86]. Це, безперечно, й зумовлює актуальність та наукову новизну дослідження, **метою** якого є висвітлення принципів адміністративних процедур прокурорської діяльності.

Однак слід віддати належне спробі законодавця надати правову оцінку законопроекту Адміністративно-процедурного кодексу України, внесеного на розгляд Кабінетом Міністрів України в 2012 р. Наразі логічного продовження така діяльність органу законодавчої влади не набула.

Для з'ясування питання принципів адміністративних процедур прокурорської діяльності, на наш погляд, доцільно визначити етимологію одного з основоположних термінів у галузі адміністративного права – "принцип". Застосування етимологічного методу дає можливість дослідити початковий зміст цього терміну. Він походить від латинського слова "principium", яке означає найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу та соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості [6, с. 365]. Під ним також розуміють: начало, основу; основне вихідне положення; засаду; переконання, норму, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці; основну особливість устрою механізму, прибору, погляд на речі [7, с. 528; 8, с. 714; 9, с. 1057].

Щодо терміна принципів права спостерігається єдність наукових поглядів, під принципами у юридичній літературі запропоновано розуміти основоположні засади, ідеї, які взято за основу.

Так, наприклад, за визначенням О.Ф. Скакун, принципи права – це об'єктивно властиві праву відправні начала [10, с. 221].

В.Б. Авер'янов під принципами адміністративного права пропонує розуміти засадничі (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права [11, с. 80].

У свою чергу, В.М. Корельський і В.Д. Перевалов зазначають, що принципи права – це керівні ідеї, які характеризують зміст права, його сутність і призначення в суспільстві [12, с. 150].

Дещо інше визначення сформував В.В. Лазарєв: принципи права, по суті, є узагальненим відображенням об'єктивних закономірностей розвитку суспільства. Принципи права у формально-юридичному аспекті набувають висвітлення в нормах права, завдяки їхньому формулюванню в статтях нормативно-правових актів або деталізації в групі норм права й відображення у відповідних статтях нормативно-правових актів [13, с. 72].

У свою чергу, О.В. Кузьменко висловлює думку, що принципи адміністративного права – це закріплені в нормах чинного законодавства (або такі, що впливають з його загального змісту) основоположні ідеї, на яких базується правове регулювання діяльності органів державної влади (їх посадових осіб) з розгляду адміністративних справ [14, с. 39].

Щодо прокуратури, то принципи її організації й діяльності – це закріплені в Конституції та інших законах України основоположні вимоги, що виражають призначення прокуратури в державі та суспільстві, визначають завдання й повноваження прокурорів, а також зміст та характер правових заходів і засобів здійснення нагляду за точним та однаковим виконанням законів у державі, а також містять ознаки і якості, які допомагають відокремити органи прокуратури від інших державних органів, у тому числі від правоохоронних [15, с. 198].

Однією з найважливіших концептуальних позицій нової моделі праворозуміння є переосмислення принципів здійснення адміністративних процедур прокурорської діяльності. За старою традицією принципи сприймаються не як керівні настанови, положення, а як щось суто абстрактне, декларативне [16, с. 17]. У дійсності принципи мають бути, за влучними висловлюваннями науковців, своєрідними "нервовими центрами права", вимогам яких повинні відповідати й підкорятися всі правові норми, щодо яких принципи мають пріоритет [17, с. 12].

Тому вважаємо за доцільне висловити власне авторське бачення поняття принципів адміністративних процедур прокурорської діяльності, під якими пропонуємо розуміти закріплені в нормативно-правових актах основоположні ідеї, на яких базується правове регулювання адміністративних процедур прокурорської діяльності.

Принципи здійснення адміністративних процедур прокурорської діяльності спираються на конституційні принципи державного управління, однак вони мають свою специфіку. Так, слід зауважити, що виконання адміністративних процедур, зокрема прокурорської діяльності, здійснюється в декілька етапів, що виражає її стадійність, яка визначається В.К. Колпаковим як операції, що логічні та послідовно замінюють одна одну [18, с. 330], які властиві в цілому адміністративно-процедурній діяльності.

У своєму дослідженні О.М. Алтуніна запропонувала визначити такі етапи адміністративної процедури: 1) підготовка проведення адміністративної процедури; 2) безпосереднє здійснення адміністративної процедури; 3) підготовка матеріалів адміністративної процедури; 4) підбиття підсумків адміністративної процедури [19, с. 171].

У цілому погоджуючись із запропонованою класифікацією етапів адміністративних процедур, відзначено факультативність, наприклад, етапу підбиття підсумків адміністративної процедури саме в прокурорській діяльності.

Слід зазначити, що сьогодні в науці склався практично загальноприйнятий поділ принципів права на загальні й спеціальні (галузеві).

Загалом поділяючи думку Л.М. Давиденка [20, с. 73], зазначимо, що загальні принципи адміністративних процедур прокурорської діяльності повинні включати: принцип забезпечення прав та інтересів громадян, що охороняються законом (по суті, цей принцип є відображенням ст. 3 Конституції України, і він має пріоритет над іншими); принцип ефективності процедур; принцип законності; принцип рівності учасників процедури перед законом; принцип зв'язаності учасників правовідносин законом; принцип поєднання охорони інтересів особистості й держави; принцип єдиного підходу до розробки та здійснення адміністративних процедур прокурорської діяльності; принцип доступу громадян до інформації; принцип викладу мотивів (зобов'язує органи прокуратури пояснювати громадянам підстави та обставини прийняття рішення, яке позбавляє або обмежує права громадянина України) тощо.

Разом із тим у юридичній літературі до загальноправових принципів, а відтак й до принципів адміністративних процедур прокурорської діяльності, запропоновано зараховувати такі: верховенства права; закон-

ності; гласності й відкритості; ефективності тощо.

Охарактеризуємо перелічені вище принципи крізь призму адміністративних процедур.

Щодо принципу "верховенства права", то адміністративний орган під час розгляду та вирішення адміністративної справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права й свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Рішення адміністративного органу в адміністративній справі має бути справедливим.

Адміністративний орган здійснює адміністративне провадження та приймає адміністративні акти виключно на підставі, у межах повноважень і способом, що передбачені Конституцією України й іншими законами України, а також на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Адміністративний орган застосовує інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним державним органом або органом місцевого самоврядування на підставі, у межах повноважень та способом, що передбачені Конституцією та законами України. У разі невідповідності нормативно-правового акта Конституції, законам України, міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, або іншим правовим актам адміністративний орган застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу. Саме в цих положеннях знаходить своє відображення принцип законності.

Згідно з принципом гласності та відкритості адміністративний орган зобов'язаний у порядку, встановленому законом, забезпечувати реалізацію права кожного на доступ до інформації, що пов'язана із здійсненням ним владних повноважень. Також заборонено розголошення наявних в адміністративній справі відомостей, що становлять інформацію з обмеженим доступом, крім випадків, передбачених законом. Не допускається з'ясування інформації про особу, що не стосується адміністративної справи.

Досягти мети адміністративних процедур допомагає принцип ефективності, під яким слід розуміти організацію адміністративним органом вирішення адміністративних справ, що належать до його компетенції, з найменшою витратою часу й коштів простим та ефективним способом та забезпечує розгляд і вирішення адміністративної справи з вчиненням процедурних дій, які є достатніми для належного вирішення адміністративної справи.

У форматі зазначеного вважаємо за доцільне охарактеризувати принципи організації й діяльності прокуратури, які встановлені Законом України "Про прокуратуру" [21] та є спеціальними (галузевими) щодо адміністративних процедур прокурорської

діяльності. Відповідно до зазначеного, органи прокуратури України: 1) становлять єдину централізовану систему; 2) здійснюють свої повноваження на підставі додержання Конституції України та чинних на території республіки законів, незалежно від будь-яких органів державної влади, посадових осіб, а також рішень громадських об'єднань чи їх органів; 3) захищають у межах своєї компетенції права і свободи громадян на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак; 4) вживають заходів до усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, поновлення порушених прав і притягнення у встановленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення; 5) діють гласно, інформують державні органи влади, громадськість про стан законності та заходи щодо її зміцнення. Згадані вище положення повністю кореспондують із ч. 2 ст. 19 Конституції України [2], згідно з якою органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та способом, що передбачені Конституцією та законами України.

Зазначимо, що деякі зі спеціальних (галузевих), визначених нами, перегукуються із тими, що були зараховані до загальних. У цьому вбачаємо гармонійність та нерозривність загальних і спеціальних (галузевих) принципів адміністративних процедур прокурорської діяльності.

Крім того, на нашу думку, спеціальним принципом адміністративних процедур прокурорської діяльності також є достатність форм прокурорської діяльності, що означає таке: органи прокуратури повинні використовувати ті його форми, які є достатніми для забезпечення дотримання чинного законодавства. Дотримання принципу достатності не повинно порушувати основні права і свободи громадян.

Висновки. Підбиваючи підсумки викладеного вище матеріалу щодо принципів адміністративних процедур прокурорської діяльності, зауважимо, що вони є підґрунтям діяльності органів прокуратури, а відтак, їх роль дуже суттєва. Охарактеризовані вище загальні та спеціальні (галузеві) принципи адміністративних процедур прокурорської діяльності, під якими слід розуміти закріплені в нормативно-правових актах основоположні ідеї, на яких базується правове регулювання адміністративних процедур прокурорської діяльності, мають важливе як теоретичне значення, так і практичне значення. Їх дотримання є обов'язковою умовою реалізації основного положення Конституції України [2]: Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава.

Список використаної літератури

1. Указ Президента України "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" від 22.07.1998 р. № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=810%2F98>.
2. Конституція України : прийнята Верховною Радою 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Адміністративне право України : [підручник] / [О.М. Бандурка, К.Л. Бугайчук, А.А. Гуменюк, Г.В. Джагунов та ін.] ; за ред. О.М. Бандурки. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 480 с.
4. Матвійчук А.В. Контрольні повноваження у галузі будівництва : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Анатолій Васильович Матвійчук. – Харків, 2010. – 215 с.
5. Гаращук В. Контрольні провадження, їх види, тенденції розвитку та законодавчого регулювання / В. Гаращук // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – № 1. – С. 80–88.
6. Краткий этимологический словарь русского языка : пособие для учителя / под ред. С.Г. Бархударова. – М. : Просвещение, 1971. – 542 с.
7. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов ; под ред. Н.Ю. Шведовой. – 20-е изд., стереотип. – М. : Рус. яз., 1988. – 750 с.
8. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. – К. : Аконтіт, 2000. – Т. 3. – 987 с.
9. Советский энциклопедический словарь. – М. : Сов. энциклопедия, 1983. – 1600 с.
10. Скакун О.Ф. Теория государства и права / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2000. – 704 с.
11. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
12. Теория государства и права : учебник / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Первалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА • М), 2002. – 616 с.
13. Общая теория права и государства / под ред. В.В. Лазарева. – М. : Юрид. лит., 2001. – 520 с.
14. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України : [підручник] / [Кузьменко О.В., Гуржій Т.О.] ; за ред. О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2007. – 416 с.
15. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : навч. посіб. / В.С. Ковальський (керівник авт. колективу), В.Т. Білоус, С.Е. Демський та ін. ; відп. ред. Я. Кондратьєв. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 320 с.
16. Скрипнюк О. Проблеми розвитку демократичного державного управління в контексті забезпечення прав і свобод людини в Україні / О. Скрипнюк // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – № 2. – С. 17–20.
17. Тацій В. Правова наука в Україні: стан та перспективи розвитку / В. Тацій // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 2–3. – С. 7–14.
18. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / Валерій Костянтинович Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
19. Алтуніна О.М. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо здійснення делегованих функцій та повноважень виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ольга Миколаївна Алтуніна. – Донецьк, 2009. – 206 с.
20. Давиденко Л.М. Забезпечення прав і свобод громадян при здійсненні митних процедур (організаційно-правові аспекти) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Леонід Миколайович Давиденко. – Дніпропетровськ, 2007. – 196 с.
21. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

Стаття надійшла до редакції 14.06.2013.

Подольяка С.А. Принципы административных процедур прокурорской деятельности

В статье уделено внимание принципам административных процедур прокурорской деятельности. Охарактеризованы основные принципы такой деятельности. Предложено их деление на общие и специальные (отраслевые) в зависимости от отраслевой направленности принципов административных процедур.

Ключевые слова: административные процедуры, принципы деятельности, прокуратура Украины.

Podolyaka S. Principles of administrative procedures prosecutorial activities

The article is devoted to consideration of theoretical problems of the essence of principles of organization and activity of public prosecution department bodies. It emphasizes the need for clear regulation of principles of administrative procedures that must be so framed that it can not fail in law-making and in law enforcement.

It is emphasized that the least developed is the procedural part of the current legislation, with the exception of legal regulation of jurisdictional process. In applying the etymological method it is carried out clarifying of the concept and content of the principles of administrative procedures of prosecutorial activities.

The principles of organization and activities of organs are investigated based on enshrined in the Constitution and other laws of Ukraine essential requirements that determine the assignment of prosecutors in the state and society, the task of the prosecution and the authority of prosecutors, as well as the content and nature of the legal means by which is supervised the precise and uniform application of laws in the country that allow to distinguish prosecutors from other government agencies.

There is expressed author's own vision of the concept of the principles of administrative procedures prosecutorial activities, which are proposed to understand enshrined in normative legal acts the fundamental ideas underlying the organization and operation of the prosecution.

The author proposed classification of principles of administrative procedure based on sectoral focus of activity, among which are the general and special, are interconnected and are in harmony, and are fundamental in the activity of the public prosecutor bodies.

Key words: administrative procedures, principles of activity, office of public prosecutor of Ukraine.

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ КАЗНАЧЕЙСЬКОЇ ФОРМИ ОБСЛУГОВУВАННЯ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

У статті досліджено одну зі стадій бюджетного процесу – стадію виконання бюджету; розглянуто порядок казначейського виконання місцевих бюджетів в Україні; проаналізовано пропозиції щодо оптимізації системи казначейського виконання місцевих бюджетів шляхом запровадження змішаної (банківської та казначейської) форми обслуговування місцевих бюджетів.

Ключові слова: місцевий бюджет, стадія бюджетного процесу, доходи, казначейське виконання місцевих бюджетів, учасники бюджетного процесу, банківська форма обслуговування місцевих бюджетів.

Відповідно до ст. 19 Бюджетного кодексу України [1], виконання бюджету є однією зі стадій бюджетного процесу, що починається після його затвердження у встановленому законодавством порядку. Сучасний стан соціально-економічного розвитку України потребує організації функціонування такої системи виконання місцевих бюджетів, яка б забезпечила доцільне та ефективне використання фінансових ресурсів держави.

У ст. 43 Бюджетного кодексу України закріплено, що при виконанні державного бюджету й місцевих бюджетів застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів. До заснування в 1995 р. Державного казначейства в Україні застосовувалась банківська форма обслуговування. Проте складна структура місцевих бюджетів, необхідність у раціональному та економічному витрачанні бюджетних коштів, а також потреба у встановленні взаємозв'язку між державним та місцевими бюджетами зумовили необхідність запровадження казначейського обслуговування місцевих бюджетів.

Значний внесок у дослідження місцевих бюджетів, зокрема їх казначейського виконання, зробили такі вчені, як: Є.О. Алісов, О.Д. Василик, Л.К. Воронова, О.М. Горбунова, О.Ю. Грачова, А.Ю. Крохіна, Н.П. Кучерявенко, О.П. Орлюк, К.В. Павлюк, Н.Ю. Пришва, С.В. Слухай, О.О. Сунцова, Н.І. Хімічева, І.Я. Чугунов, С.І. Юрій та інші. Проте й нині процес казначейського виконання місцевих бюджетів залишається в полі зору науковців і практиків.

Актуальність цієї теми викликана пропозиціями щодо запровадження змішаної (банківської та казначейської) форми обслуговування місцевих бюджетів, які викладені в проекті закону України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України" [2].

Метою статті є дослідження існуючого порядку казначейського обслуговування

місцевих бюджетів в Україні, визначення переліку учасників бюджетного процесу з виконання місцевих бюджетів за доходами, окреслення проблемних моментів, що виникають у процесі казначейського виконання місцевих бюджетів, та шляхів їх вирішення.

У ст. 2 Бюджетного кодексу України визначено, що бюджетний процес – це регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Перш ніж перейти до аналізу стадії виконання бюджету, вважаємо за необхідне визначитись зі змістом самого поняття "стадія бюджетного процесу".

На думку М.І. Піскотіна, стадією в бюджетному процесі можна вважати відокремлений, самостійний і завершений етап діяльності державних органів, у результаті якого бюджет переходить з одного якісного стану в інший [3, с. 66]. Л.К. Воронова висловлювала аналогічну думку із цього питання [4, с. 125]. Вчена також наголошувала, що на кожній стадії бюджетного процесу вирішуються питання, які в інший час не можуть бути вирішені; стадії бюджетного процесу йдуть послідовно, засновуються на правових засадах, які повинні гарантувати чітке планування, дотримання бюджетної дисципліни й постійний контроль за виконанням усіх видів бюджетів [4, с. 143–144].

Слід зазначити, що в Законі України "Про бюджетну систему України" [6], який був чинний до прийняття Бюджетного кодексу України, стадії бюджетного процесу не виокремлювалися. Використання законодавцем терміну "стадія бюджетного процесу" та закріплення вичерпного переліку стадій у Бюджетному кодексі України свідчать про важливість диференціації бюджетної діяльності з урахуванням специфіки її змісту та особливостей суб'єктного складу на різних етапах.

Серед усіх стадій бюджетного процесу найбільш важливою й потужною постає стадія виконання бюджету, яка являє собою практичну реалізацію бюджету за всіма передбаченими показниками його дохідної та видаткової частин. Саме тому теоретики-фундаменталісти фінансового права надають цій стадії бюджетного процесу статусу основної, визначальної [7]. На цьому етапі бюджетного процесу реалізуються намічені прогнози й програми. Головною метою виконання бюджету є забезпечення повного та своєчасного надходження податків й інших платежів у цілому та за кожним окремим джерелом, а також забезпечення фінансування заходів у межах затверджених бюджетних призначень упродовж того бюджетного періоду, на який затверджено бюджет.

О.А. Музика-Стефанчук стадію виконання бюджету поділяє на виконання бюджету за доходами та виконання бюджету за видатками. Вчена виділяє також стадії виконання бюджету за видатками, під якими визнає: 1) установа бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі та в межах затвердженого розпису бюджету; 2) затвердження кошторисів, паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), а також порядків використання бюджетних коштів; 3) узяття бюджетних зобов'язань; 4) отримання товарів, робіт і послуг; 5) здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань; 6) використання товарів, робіт і послуг для виконання заходів бюджетних програм; 7) повернення кредитів до бюджету (щодо кредитування бюджету) [8, с. 172].

В.В. Бехер зазначає, що стадія виконання бюджету є практичним втіленням норм бюджетного законодавства на відповідний період, що визначає високий ступінь відповідальності щодо діяльності органів, які виконують бюджет, і тих, що обслуговують виконання бюджету [9, с. 4].

Враховуючи діяльність учасників бюджетного процесу, задіяних на стадії виконання бюджету, зокрема місцевого, пропонуємо **виконання місцевих бюджетів** визначити як діяльність учасників бюджетного процесу з виконання місцевих бюджетів за доходами та видатками, що полягає в забезпеченні повного виконання планових показників, доведених Міністерством фінансів України та затверджених рішенням про місцевий бюджет, а також у своєчасному фінансуванні протягом бюджетного року заходів, передбачених рішенням відповідної ради.

Держава може виконувати свої функції та завдання, передбачені Конституцією, якщо вона має у своєму розпорядженні достатньо фінансових ресурсів. Так, виконання місцевих бюджетів за видатками можливе лише за умови злагодженої діяльності

учасників бюджетного процесу з виконання бюджетів за доходами. У зв'язку із цим видається доречним розглянути перелік учасників бюджетного процесу, що задіяні на стадії виконання відповідних місцевих бюджетів за доходами. С.І. Юрій виділяє чотири основні групи учасників, що задіяні в процесі виконання місцевого бюджету за доходами [10, с. 309–310], а саме:

1. Суб'єкти управління бюджетною системою (Президент України, Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування).

2. Органи оперативного управління бюджетними коштами (органи Державного казначейства України, фінансові органи, органи державних податкової й контрольно-ревізійної служб, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад).

3. Платники податків, зборів та інших обов'язкових платежів.

4. Органи грошово-кредитного регулювання (НБУ, банківські установи).

На нашу думку, запропоноване С.І. Юрієм групування учасників, що задіяні в процесі виконання місцевого бюджету за доходами є неповним з таких причин:

- по-перше, у ньому відсутній один з основних учасників бюджетного процесу – Міністерство фінансів України. Відповідно до Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого Указом Президента України від 08.04.2011 р. № 446/2011 [11] та Бюджетного кодексу України, до основних завдань, покладених на Мінфін, віднесено формування та забезпечення реалізації державної фінансової та бюджетної політики; формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів; забезпечення концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку України; удосконалення міжбюджетних відносин. Тож, на нашу думку, Міністерство фінансів України необхідно включити до першої групи учасників, що задіяні в процесі виконання місцевого бюджету за доходами "Суб'єкти управління бюджетною системою";

- по-друге, до цього переліку не включено розпорядників бюджетних коштів, які наділені бюджетними повноваженнями щодо наповнення місцевих бюджетів таким неподатковим доходом, як власні надходження бюджетних установ. Вважаємо, що розпорядників бюджетних коштів необхідно включити до другої групи учасників, що задіяні в процесі виконання місцевого бюджету за доходами "Органи оперативного управління бюджетними коштами".

Серед органів оперативного управління бюджетними коштами визначальне місце

посідає Державна казначейська служба України, яка нині є повноправним учасником бюджетного процесу, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів. Відповідно до Положення про Державну казначейську службу України, затвердженого Указом Президента України від 13.04.2011 р. № 460/2011 [12] основна діяльність органів Державної казначейської служби України полягає в казначейському обслуговуванні державного та місцевих бюджетів шляхом обліку надходжень до бюджету й проведення видатків відповідного бюджету через оплату рахунків суб'єктів господарської діяльності, які виконали роботи (надали продукцію, послуги) розпорядникам бюджетних коштів.

Органи Державної казначейської служби України здійснюють свою діяльність переважно через надання казначейських послуг, які є безоплатними для місцевих бюджетів, розпорядників і одержувачів бюджетних коштів. Частково платними вони є для Державного бюджету України, який фінансує діяльність органів Державної казначейської служби України [13, с. 131].

Проведення операцій (зарахування, розподіл тощо) з платежами до місцевих бюджетів детально регламентовано Порядком казначейського обслуговування місцевих бюджетів, затвердженим наказом Міністерства фінансів України "Про затвердження порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів" від 23.08.2012 р. № 938 [14]. У розділі 3 "Обслуговування місцевих бюджетів за доходами" цього Порядку чітко виписано процес проведення операцій за платежами до загального фонду місцевих бюджетів; за платежами до спеціального фонду місцевих бюджетів; за платежами, які розподіляються між загальним та спеціальним фондами місцевих бюджетів; за платежами, які розподіляються між рівнями місцевих бюджетів; за коштами, тимчасово віднесеними на доходи місцевого бюджету, що підлягають розподілу; за іншими платежами, які тимчасово віднесені на доходи місцевого бюджету.

Також Порядком казначейського обслуговування місцевих бюджетів визначено послідовність операцій з обробки платежів, що надійшли до місцевих бюджетів. Так, спочатку здійснюється повернення помилково або надміру зарахованих до місцевих бюджетів платежів; розподіл платежів до бюджетів за нормативами, визначеними нормами законодавства та рішенням відповідної ради про місцевий бюджет; перерахування до державного бюджету та місцевих бюджетів коштів, що передаються з місцевих бюджетів. Далі проводяться розрахунки за міжбюджетними трансфертами; здійснюється погашення позик, наданих за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку; і в останню чергу – перераху-

ються залишки надходжень на рахунки для обліку коштів загального та спеціального фондів місцевих бюджетів.

Проаналізувавши Порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів [14], варто зазначити, що він досить детально регламентує виконання місцевих бюджетів за доходами та, на нашу думку, не потребує додаткових уточнень чи доповнень. Численні нарікання на казначейську систему обслуговування місцевих бюджетів пов'язані саме з виконанням бюджетів за видатками. Так, у 2012 р. в Україні, починаючи з вересня, склалася критична ситуація, коли органи Державної казначейської служби України, крім "соціально захищених" видатків практично заблокували інші видатки, передбачені місцевими бюджетами. Подібне відбувалося й у попередні роки, але проблеми з казначейськими платежами виникали, як правило, тільки наприкінці бюджетного року. Кредиторська заборгованість місцевих бюджетів станом на 01.01.2013 р. становила більше ніж 4 млрд грн [15].

У зв'язку із цим з метою оптимізації системи обслуговування місцевих бюджетів народним депутатом України Р.В. Кошунинським, у порядку законодавчої ініціативи внесено на розгляд Верховної Ради України проект закону України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України" [2]. Цим законопроектом, зокрема, передбачено можливість Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевої ради прийняти рішення про обслуговування місцевих бюджетів у частині доходів і видатків загального фонду, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, а також доходів і видатків спеціального фонду місцевих бюджетів банківськими установами. Тобто пропонується законодавчо дозволити Верховній Раді Автономної Республіки Крим та місцевим радам самостійно визначати, через які фінансові установи будуть обслуговуватися місцеві бюджети.

Ми вважаємо недоцільним внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо обслуговування в банківських установах місцевих бюджетів за доходами й видатками, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів з таких причин. По-перше, запровадження змішаної (банківської та казначейської) форми обслуговування місцевих бюджетів суперечить одному із принципів, на яких ґрунтується бюджетна система України, – принципу єдності. Згідно з п. 1 ст. 7 Бюджетного кодексу України, принцип єдності єдиної системи України передбачає, зокрема, єдність порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку й звітності.

По-друге, за цей час казначейська система обслуговування бюджетів визнала себе ефективною з погляду обліку надхо-

джені і витрат відповідних бюджетів, можливості якісного планування та управління фінансовими ресурсами, контролю за цільовим використанням бюджетних коштів і є відпрацьованою на всіх рівнях місцевих бюджетів. Слід нагадати, що перехід України від банківської до казначейської системи виконання бюджетів був викликаний, зокрема, таким:

- банківські установи не були зацікавлені в контролі за своєчасним зарахуванням доходів на рахунки відповідного бюджету й не забезпечували належного та дієвого контролю за використанням коштів;
- розпорошеність бюджетних коштів у численних банківських установах не могла дати позитивні результати в управлінні державними фінансовими ресурсами [16, с. 241].

У разі часткового повернення до банківської системи виконання бюджетів Україна знову повернеться до вищевказаних проблемних питань.

По-третє, прийняття зареєстрованого проекту закону України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України" [2] призведе до виникнення численних ускладнень при виконанні місцевих бюджетів, зокрема:

1. Спричинить необхідність ведення органами місцевого самоврядування обліку доходів і видатків, які не враховуються при визначенні міжбюджетних відносин. Оскільки Кабінетом Міністрів України і Міністерством фінансів України протягом ряду років не забезпечується повною мірою потреба у виконанні делегованих державою повноважень (видатків) через низький норматив фінансової забезпеченості, органи місцевого самоврядування вимушені спрямовувати доходи, що не враховуються при визначенні міжбюджетних відносин, на делеговані видатки.

У разі внесення таких змін до Бюджетного кодексу України органи місцевого самоврядування вимушені будуть вести самостійно облік доходів і видатків, які не враховуються при визначенні міжбюджетних відносин, тобто виконувати непрацездатні їм функції. На сьогодні такі функції покладені на органи Державної казначейської служби України. У зв'язку із цим виникне необхідність у збільшенні чисельності працівників органів місцевого самоврядування, що призведе до збільшення видатків на їх утримання. До того ж виникне проблема, пов'язана з відсутністю кваліфікованих спеціалістів у сфері казначейського виконання місцевих бюджетів, а також належного (спеціально розробленого для органів місцевого самоврядування) програмного продукту.

2. Створить проблеми при складанні консолідованої звітності про виконання місцевих бюджетів. У разі запровадження законопроектом змішаної (банківської та каз-

начейської) форми обслуговування місцевих бюджетів виникне проблема щодо складання консолідованої звітності про виконання місцевих бюджетів, яка на теперішній час відпрацьована та виконується органами Державної казначейської служби України. Згідно із запропонованими змінами до ст. 78, 80 Бюджетного кодексу України ведення обліку доходів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, доходів спеціального фонду та, відповідно, видатків місцевих бюджетів буде закріплено за місцевими фінансовими органами. Це знову ж таки призведе до збільшення чисельності працівників місцевих фінансових органів та видатків на їх утримання. Також автором законопроекту не враховано факт відсутності відповідного програмного забезпечення й форм звітності, що спричинить повернення до раніше запроваджених норм ведення та складання обліку, які в процесі використання підтвердили свою неефективність.

3. Унеможливить належний фінансовий контроль при взятті бюджетних зобов'язань. Так, згідно зі ст. 2 Бюджетного кодексу України, кошторис – це основний плановий фінансовий документ бюджетної установи, яким на бюджетний період встановлюються повноваження щодо отримання надходжень і розподіл бюджетних асигнувань на взяття бюджетних зобов'язань і здійснення платежів для виконання бюджетною установою своїх функцій та досягнення результатів, визначених відповідно до бюджетних призначень.

Відповідно до ст. 48 Бюджетного кодексу України, розпорядники бюджетних коштів беруть бюджетні зобов'язання та здійснюють платежі тільки в межах бюджетних асигнувань, встановлених кошторисом. У разі внесення зазначених змін до Бюджетного кодексу України бюджетна установа отримає можливість взяти двічі бюджетні зобов'язання в межах одних бюджетних асигнувань (тобто взяти бюджетні зобов'язання на повну суму бюджетних асигнувань і в органах Державної казначейської служби України, і у відповідній банківській установі). Фактично буде зруйновано існуючу систему контролю за використанням відповідних коштів місцевих бюджетів. Це може призвести до таких негативних наслідків, як нецільове використання бюджетних коштів, а також до виникнення не бюджетної заборгованості, яку згідно з вимогами бюджетного законодавства України не можна включати до відповідних форм бюджетної звітності та погашати за рахунок бюджетних коштів.

Також слід зауважити, що наразі послуги органів Державної казначейської служби України є безоплатними для місцевих бюджетів, розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, тоді як за послуги банківських установ обов'язково буде стягуватися

плата за встановленими ними тарифами. Крім того, світовий досвід підтверджує доцільність зосередження функцій з управління державними коштами в системі органів казначейства як головного фінансового агента держави для концентрації фінансових ресурсів держави на єдиному казначейському рахунку.

На нашу думку, доцільніше внести зміни до Бюджетного кодексу України, встановивши обов'язок органів Державної казначейської служби України здійснювати обслуговування видатків місцевих бюджетів у триденний термін з дня отримання відповідного платіжного доручення, а також передбачити заходи впливу до органів Державної казначейської служби України за несвоєчасне касове обслуговування. На сьогодні органи Державної казначейської служби України, посилаючись на Інструкцію про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті, затверджену постановою Правління Національного банку України від 21.01.2004 р. № 22 [17], застосовують до платіжних доручень, складених у процесі виконання місцевих бюджетів триденний термін для їх виконання. У випадку прострочення зазначеного терміну з вини органів Державної казначейської служби України такі платіжні доручення повертаються установі, що їх склала, без виконання та здебільшого без пояснення причин прострочення. При цьому для органів Державної казначейської служби України жодних негативних наслідків за невиконання покладених на них обов'язків у частині своєчасного проведення платіжних доручень не настає.

Це ще раз доводить, що теоретична невизначеність є причиною практичних негараздів, у тому числі в процесі виконання бюджету. Відсутність на законодавчому рівні відповідальності органів Державної казначейської служби України за несвоєчасне виконання платіжних доручень негативно впливає на процес виконання місцевих бюджетів за видатками. Переконані, що позитивних зрушень можна досягти, встановивши триденний термін оплати платіжних доручень, а також передбачивши відповідальність органів Державної казначейської служби України за неякісне касове обслуговування.

Висновки. Для забезпечення динамічного соціально-економічного розвитку України постає необхідність в ефективному використанні бюджетних коштів та зосередженні фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку. Удосконалення системи казначейського виконання місцевих бюджетів шляхом введення змішаної форми обслуговування таких бюджетів не приведе до вирішення існуючих проблем, пов'язаних з недостатністю бюджетних ресурсів. Першочерговим завданням для нашої країни має стати наділення органів місцевої

влади реальною фінансовою автономією, яка є обов'язковою умовою для підвищення рівня мобілізації бюджетних надходжень як на окремій території, так й у країні в цілому.

Список використаної літератури

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 59. – Ст. 2047.
2. Проект Закону України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України" від 12.02.2013 р. № 2283 [Електронний ресурс]. – Ресурс доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45750.
3. Пискотин М.И. Советское бюджетное право (Основные проблемы) / М.И. Пискотин. – М. : Юрид. лит., 1971. – 312 с.
4. Воронова Л.К. Бюджетно-правове регулювання в СРСР / Л.К. Воронова. – К. : Вища школа, 1975. – 183 с.
5. Воронова Л.К. Фінансове право України : підручник / Л.К. Воронова. – К. : Прецедент : Моя книга, 2006. – 448 с.
6. Закон України "Про бюджетну систему України" від 05.12.1990 р. № 512-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 26. – Ст. 195.
7. Фінансове право : підручник / керівник авт. колективу і відп. ред. Л.К. Воронова. – Х. : Консум, 1998; Ткачук М.И. Государственный бюджет / М.И. Ткачук. – Минск : Высшая школа. – 1995; Правовые основы бюджетного процесса в СССР. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1966; Финансы : учебник / В.М. Родионова, Ю.Я. Вавилов, Л.И. Гончаренко и др. ; под ред. В.М. Родионовой. – М. : Финансы и статистика, 1995; Общая теория финансов / под ред Л.А. Дробозиной. – М. : Банки и биржи : ЮНИТИ, 1995.
8. Музика-Стефанчук О.А. Органи публічної влади як суб'єкти бюджетних правовідносин : монографія / О.А. Музика-Стефанчук. – Хмельницький: Хмельницький ун-т управління та права, 2011. – 383 с.
9. Бехер В.В. Процессуальные правоотношения в сфере казначейского исполнения бюджета : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / В.В. Бехер ; Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Саратовская государственная академия права". – Саратов, 2007. – 30 с.
10. Юрій С.І. Казначейська система : підручник / С.І. Юрій, В.І. Стоян, О.С. Данивич. – Тернопіль : Карт-Бланш, 2006. – С. 309–310.
11. Указ Президента України від 08.04.2011 р. № 446/2011 "Про Положення про Міністерство фінансів Ук-

- раїни" // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 83.
12. Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 460/2011 "Про Положення про Державну казначейську службу України" // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 89.
13. Макух О.В. Правове регулювання фінансового контролю в бюджетному процесі (на прикладі Державного бюджету України) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Макух Оксана Володимирівна ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2009. – 202 с.
14. Наказ Міністерства фінансів України "Про затвердження порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів" від 23.08.2012 р. № 938 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 72. – Ст. 2918.
15. Лист заступника голови Верховної ради України від 06.03.2013 р. № 03/2-59 (46980) вих. на ім'я голови Харківської обласної ради.
16. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / кол. авторів [заг. редакція, передмова Ф.О. Ярошенка]. – К. : Зовнішня торгівля; УДУФМТ, 2010. – 592 с.
17. Постанова Правління Національного банку України "Про затвердження Інструкції про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті" від 21.01.2004 р. № 22 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 13. – Ст. 908.

Стаття надійшла до редакції 05.06.2013.

Семенченко С.А. Правовые проблемы казначейской формы обслуживания исполнения местных бюджетов

В статье исследована одна из стадий бюджетного процесса – стадия исполнения бюджета; рассмотрен порядок казначейского исполнения местных бюджетов в Украине; проанализированы предложения по оптимизации системы казначейского исполнения местных бюджетов путем введения смешанной (банковской и казначейской) формы обслуживания местных бюджетов.

Ключевые слова: местный бюджет, стадия бюджетного процесса, доходы, казначейское исполнение местных бюджетов, участники бюджетного процесса, банковская форма обслуживания местных бюджетов.

Semenchenko S. Legal problems of treasury forms of service execution of local budgets

The paper studies one of the stages of the budget process – the stage of implementation of the budget. The order of treasury execution of local budgets in Ukraine is considered. Proposals for optimization of treasury execution of local budgets by the introduction of a mixed (banking and treasury) forms of service of local budgets are analyzed. Current services of the State Treasury of Ukraine are free of charge to local budgets, administrators and recipients of budget funds, while banks for services will charge for their established rates. In addition, international experience confirms the feasibility of concentrating management functions of public funds in the system of the Treasury as chief financial agent of the state for the concentration of financial resources in the state treasury account.

It is more expedient to amend the Budget Code of Ukraine by setting the duty of the State Treasury of Ukraine to service local spending within three days of receipt of the corresponding payment order and provide interventions to the state Treasury Service of Ukraine for late settlement services. To date, the authorities of the State Treasury Service of Ukraine, referring to the instructions on non-cash payments in Ukraine in local currency made in the execution of local budgets thirty deadline for their implementation. In case of late notification period attributable to the State Treasury Service of Ukraine, including money orders turn institution that they are made with performance and mostly without any explanation of delay. Thus for the State Treasury of Ukraine no negative consequences for non-performance of their duties with regard to timely payment of orders is not reached.

This once again proves that the theoretical uncertainty is causing practical problems, including in the execution of the budget. The lack of legislative responsibility of the State Treasury of Ukraine in late execution of payment orders adversely affect the progress of a local budget expenditures. Improvements can be achieved by installing three days of payment of payment orders as well as providing for the responsibility of the State Treasury of Ukraine by poor settlement services.

Key words: local budget, the stage of the budget process, revenue, treasury execution of local budgets, participants in the budget process, the bank's form of service of local budgets.

УДК 342.92

О.Л. Соколенко

доктор юридичних наук, доцент
Дніпропетровський національний університет ім. Олеся Гончара**ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД
ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН**

У статті досліджено адміністративно-правові засади захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів України. Розглянуто права громадян як об'єкт адміністративно-правового захисту.

Ключові слова: права громадян, адміністративно-правовий захист, об'єкт захисту.

Захист прав громадян як одна із ключових ознак і головних напрямів діяльності сучасної демократичної, соціальної, правової держави невід'ємно поєднується та зумовлюється й іншими її ознаками, зокрема, принципом верховенства права. Згідно із цим встановлюється зв'язаність держави правом, його панування в суспільстві, що вимагає здійснення державної влади виключно лише в правовій формі й у межах правового поля. Таким чином, як реалізація економічної, соціальної й екологічної функції правової держави, так само й суспільні відносини у сфері захисту прав громадян підлягають відповідному нормативно-правовому регулюванню, зокрема щодо встановлення юридичних гарантій забезпечення реальності прав і свобод людини та громадянина.

Метою статті є визначення шляхів удосконалення адміністративно-правового механізму захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів України як основної функції правової держави.

Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких завдань:

- уточнити розуміння прав громадян як об'єкта адміністративно-правового захисту;
- охарактеризувати захист прав громадян як ознаку та основну функцію правової держави;
- визначити особливості нормативно-правових засад, поняття, значення та систему адміністративно-правових засобів захисту прав громадян.

Належне правове оформлення механізмів, порядку, форм і способів захисту прав громадян виступає як обов'язкова першочергова умова формування й практичного функціонування такої системи захисту прав і свобод людини та громадянина. При цьому особливого значення набувають саме адміністративно-правові засади, що комплексно визначають усю систему захисту прав громадян та охоплюють різні організаційні питання її забезпечення.

Зазначимо, що окремі аспекти нормативно-правового регулювання захисту прав громадян раніше вже розглядали в своїх працях такі вчені, як: В.Б. Авер'янов, М.М. Антонович, Я.В. Лазур, Т.А. Плугатар, П.М. Рабінович і М.І. Хавронюк, В.В. Черней, І.В. Строков та ін. Водночас такі дослідження розкривають лише деякі сторони правового забезпечення певних форм або способів захисту прав і свобод людини та громадянина, не узагальнюючи їх вихідних засад і сутності, здебільшого залишаючи поза полем наукового пошуку адміністративно-правовий аспект правового регулювання такого захисту прав громадян. А відтак, у контексті вдосконалення дієвості та ефективності захисту прав громадян в Україні вбачаються актуальними питання його адміністративно-правового забезпечення.

Передусім, зазначимо, що правове регулювання захисту прав і свобод людини та громадянина, втім, як і інших сфер суспільних відносин, здійснюється на різному рівні, різними засобами та методами. У зв'язку із цим в аспекті нормативно-правового забезпечення захисту прав громадян варто першочергово виділяти його міжнародно-правові, конституційні та адміністративні засади. Слід вказати, що кожен з названих рівнів не може мислитись як самодостатній, натомість лише їх органічне поєднання дає змогу охопити всі елементи механізму захисту прав громадян в Україні. При цьому міжнародно-правові й конституційні норми впорядковують тільки концептуальні засади організації національної системи захисту прав і свобод людини та громадянина, закріплюють сам принцип захищеності прав громадян і загальні напрями його втілення в державному врядуванні.

Розглядаючи питання правового і, зокрема, адміністративного регулювання суспільних відносин у сфері захисту прав громадян, необхідно зауважити його відмінність залежно від форм і способів такого захисту. Так, як ми вже зазначили, загалом можна виокремлювати судову, адміністра-

тивну та державну форму захисту прав і свобод людини та громадянина. Підкреслимо, що адміністративно-правове регулювання наявне щодо всіх вказаних форм захисту прав громадян, однак, наприклад, щодо систем кримінального та цивільного судочинства дещо меншою мірою, торкаючись лише організаційних питань його забезпечення. З іншого боку, організація діяльності органів виконавчої влади, які здійснюють захист прав громадян, порядок і випадки застосування адміністративного примусу та адміністративної відповідальності, адміністративне судочинство й інші процесуальні аспекти, що мають прямий стосунок до організації адміністративного захисту прав і свобод людини та громадянина, підлягають урегулюванню нормами саме адміністративного права.

Зазначимо, що, на думку В.Б. Авер'янова [2, с. 85], адміністративно-правове регулювання має справу з державно-владними повноваженнями. Захист прав громадян є однією з основних функцій правової держави й забезпечується її адміністративним апаратом, механізмами та засобами державного впливу на суспільні відносини. Інакше кажучи, захист прав громадян як пріоритетний напрям державної діяльності також передбачає реалізацію державно-владних повноважень. Відповідно до цього об'єктивується зв'язок захисту прав громадян та державного (публічного) управління, який, на думку багатьох учених, виступає центральною категорією адміністративного права й основним предметом адміністративно-правового регулювання. Тому співвідношення державного управління та захисту прав громадян безпосередньо пов'язане з визначенням характеру, форм, методів і самої сутності адміністративно-правового регулювання захисту прав та свобод людини і громадянина в Україні.

Щодо адміністративно-правового регулювання захисту прав громадян необхідно відзначити ще й таку категорію, як "державне регулювання", визначення змісту якої і її співвідношення та поняттями державного управління та правого регулювання сприяє встановленню сутності адміністративно-правових засад захисту прав громадян в Україні. З цього приводу, передусім, одразу відзначимо існування протилежних поглядів, якими як ширше поняття науковці визначають і державне управління, і державне регулювання [6]. На нашу ж думку, розглядаючи ці категорії щодо захисту прав громадян, більш правильним видається визначати державне регулювання як загальне, а державне управління – як окреме. Так, підкреслимо, що не всі аспекти захисту прав громадян можуть бути включені до змісту державного управління, зважаючи на особливий характер відносин між суб'єктами такого захисту, що, однак, у

цілому не заперечує регуляторного впливу держави, у тому числі у формі відповідного адміністративно-правового регулювання. Вказаний висновок також додатково підтверджується й такою науковою позицією, що термін "державне регулювання" може бути використаний щодо сукупності суспільних процесів "для визначення всієї сукупності напрямів реалізації державної влади з боку держави в цілому та в інтересах соціально-організуючого впливу на життєдіяльність суспільства" [7, с. 11].

Таким чином, поняття державного регулювання повністю охоплює як організацію системи захисту прав громадян, так і сферу її безпосередньої реалізації, у тому числі сам захист конкретних прав конкретного громадянина здійснюється державою шляхом індивідуально-правового регулювання відповідних суспільних відносин. Зауважимо, що в основі такого державного регулювання лежить правове (зокрема, адміністративно-правове) регулювання, що виступає способом правового впливу держави на суспільні відносини з приводу захисту прав громадян. На такому значенні правового регулювання наголошують й інші вчені, зокрема, О.М. Мельник [8, с. 132] пояснює необхідність правового регулювання для розвитку суспільства його здатністю забезпечувати захист прав особистості.

На основі загального поняття адміністративно-правового регулювання можна визначити його сутність саме щодо захисту прав громадян в Україні. Передусім, слід вказати, що, крім вищезазначеного, загалом специфіка адміністративно-правового регулювання виявляється у своєму специфічному об'єкті та методах. Щодо першого, то об'єкт має формулюватись з урахуванням поняття предмета самого адміністративного права. Однак сучасні потреби державного будівництва, зокрема, захисту прав громадян відповідно до засад демократизації суспільного врядування вимагають виходу адміністративно-правового регулювання за межі державного управління, впорядкування ним не лише організаційно-розпорядчих, а й реординаційних відносин, у тому числі між органами публічної влади та громадянином.

Тому, узагальнюючи вищевикладене, в аспекті адміністративно-правового регулювання захисту прав громадян в Україні його об'єкт складають суспільні відносини як з приводу організації системи захисту прав громадян, так і ті, що складаються в процесі безпосереднього здійснення компетентними державними органами захисту прав конкретних громадян. Це, у свою чергу, логічно зумовлює застосування відповідного методу адміністративно-правового регулювання, який, на думку С.М. Алфьорова [9, с. 9–10], на сьогодні не може вже мислитись виключно лише як імперативний. Натомість, широке використання дис-

позитивного методу правового регулювання прямо пов'язане із зазначеним способом встановлення реординачії, адже такий громадянин, що перебуває поза вертикаллю державно-управлінських відносин, має право, а не обов'язок вимагати від органів державної влади відповідного захисту належних йому прав, свобод і законних інтересів.

Отже, у результаті регуляторного впливу адміністративно-правових норм на ці суспільні відносини вони набувають адміністративно-правового характеру. З одного боку, захист прав громадян дійсно об'єктивно пов'язаний із реалізацією певними органами державної влади своїх владних повноважень, проте, з іншого боку, адміністративно-правові відносини у сфері захисту прав громадян також можуть складатись ще на етапі вимоги громадянина до компетентних органів щодо здійснення їх владно-розпорядчих функцій. Крім цього, серед основних особливостей адміністративно-правових відносин із захисту прав громадян слід вказати й однобічно вольовий характер їх виникнення (на що не обов'язкова згода іншої сторони), а також орган державної влади, який здійснює захист прав громадян як обов'язкову сторону таких відносин. Водночас не обов'язково сам громадянин має бути суб'єктом цих правовідносин, як це, зокрема, буває при здійсненні контролю та нагляду за діяльністю правоохоронних органів і дотриманням у ній прав громадян.

В аспекті адміністративно-правового забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина особливого значення, на нашу думку, набуває не тільки його комплексність і всебічність, а й ієрархічність, послідовність і взаємопов'язаність. А тому як основу таких адміністративно-правових засад слід розуміти Конституцію України, що закріплює вихідні засади забезпечення та захисту прав громадян, його форми й принципи, умови організації та діяльності уповноважених у цій сфері органів.

Разом із тим, зважаючи на визнані науковцями труднощі остаточного розмежування конституційного та адміністративного права, щодо Конституції України маємо одразу зауважити складність відмежування суто конституційного від адміністративно-правового регулювання захисту прав громадян. Вбачається, що в адміністративно-правовій площині слід розглядати, насамперед, саме ті конституційні норми, які безпосередньо зумовлюють потребу встановлення адміністративно-правових норм, за допомогою яких конституційні положення деталізуються та втілюються в практику державного врядування.

Крім цього, Конституцію України не можна не розглядати як основне джерело визначення адміністративно-правового статусу громадян, у тому числі прав і свобод

людини та громадянина, що підлягають відповідному захисту як адміністративно-правовими, так й іншими засобами. При цьому подібну думку висловлює й В.Б. Авер'янов [3], який вважає, що в змісті адміністративно-правового статусу громадянина переважне місце мають посідати саме його права, за забезпечення реалізації або порушення яких держава несе відповідальність.

Водночас Конституція України закріплює лише основоположні права і свободи людини та громадянина, тоді як система державного гарантування й захисту має всезагальний характер і поширюється на будь-які права громадян, що особливо актуалізується в умовах природно-правової концепції. У зв'язку із цим слід визначити такі конституційні принципи адміністративно-правового статусу громадян, як їх рівність у своїх правах і перед законом, невідчужуваність та непорушність таких прав – ст. 21, ч. 1 ст. 24 Конституції України [1]. Відповідно, будь-яке найменше відхилення від вказаних засад статусу громадян, вилучення та порушення гарантованих правом прав (а, на нашу думку, не тільки прав, а й свобод) громадян, а також неправомірне обмеження можливості їхньої вільної реалізації можуть і мають розглядатись як підстава застосування відповідних механізмів захисту прав громадян в Україні.

Відповідно до ч. 5 ст. 55 Конституції України [1], закріплено важливий конституційний принцип, за яким кожен має право захищати свої права й свободи від порушень та протиправних посягань будь-якими не забороненими законом засобами. Відтак, слід підкреслити гарантованість в Україні плюралізму форм захисту прав громадян, невиключність їхнього законодавчо визначеного переліку, згідно із чим цілям захисту прав громадян в умовах демократичної, соціальної, правової держави має слугувати увесь державно-правовий механізм, діяльність усіх його ланок.

При цьому одразу варто зауважити, що поле правозахисної функції прокуратури України має дещо обмежений характер, позаяк його об'єктом виступають лише "гарантовані Конституцією, іншими законами України та міжнародно-правовими актами" права і свободи громадян. Однак, виходячи із сприйнятої Конституцією України концепції природного права та вбачаючи необхідність забезпечення повноцінного захисту ще й законних інтересів громадян, діяльність прокуратури, на нашу думку, має стосуватись захисту загалом будь-яких прав, свобод і законних інтересів громадян у межах відповідної компетенції прокуратури.

З іншого боку, щодо прокуратури можна констатувати потенційно досить широку сферу її діяльності, яка стосується, передусім, нагляду за дотриманням і застосу-

ванням законів, що, у свою чергу, спрямована на запобігання й усунення порушень прав громадян. Так, згідно з положеннями ст. 21, 22 Закону України від 05.11.1991 р., такі акти прокурорського реагування, як протест і припис, можуть вноситись прокурором безпосередньо з метою поновлення порушених прав та відвернення шкоди інтересам громадян. Крім цього, порівняно з переважною більшістю інших механізмів адміністративно-правового захисту, захист прав громадян здійснюється не лише за заявами громадян, а й за власною ініціативою прокурора, у тому числі це стосується навіть звернення до суду про захист прав і законних інтересів громадян (п. 6 ч. 2 ст. 20 Закону України від 05.11.1991 р. № 1789-XII [10]).

Водночас, попри правозахисну сутність інституту прокуратури, не можна залишати поза увагою й те, що її діяльність націлена на забезпечення та захист інтересів не тільки конкретних громадян, а й держави. А це зумовлює актуальність адміністративно-правового гарантування захисту рівною мірою прав, свобод та інтересів і громадян, і держави.

Діяльність органів внутрішніх справ України можна розглядати, з одного боку, як правову охорону й захист прав громадян, а з іншого боку – як один із факторів, що детермінують потребу захисту прав громадян. Зазначимо, що, відповідно до Закону України від 20.12.1990 р. № 565-XII [10], функціонально та організаційно міліція спрямована, у першу чергу, на запобігання й захист прав, свобод і законних інтересів громадян від злочинів та інших суспільно небезпечних/шкідливих правопорушень. Саме це й зумовлює нормативне закріплення досить широких повноважень міліції щодо затримання та арешту осіб, застосування зброї й спеціальних засобів, здійснення оперативно-розшукових заходів тощо. Разом із тим, не можна залишати поза увагою й певні прогалини адміністративно-правового регулювання організації діяльності органів внутрішніх справ України, а саме щодо остаточної нормативної невизначеності ані системи органів внутрішніх справ, ані загалом мережі правоохоронних органів. При цьому, як зауважує І.В. Зозуля [9], практика реформування нормативно-правових основ системи органів МВС України не виявляє її однозначної спрямованості в плані забезпечення й захисту прав громадян, що не враховує існуючих потреб захисту прав і свобод людини та громадянина як міліцією, так і від міліції. Відповідно до цього ми вважаємо за доцільне оновлення адміністративного законодавства, зокрема шляхом прийняття єдиного консолідованого адміністративно-правового акта з приводу системи захисту прав громадян, насамперед, саме правоохоронними органами.

Таким чином, підсумовуючи викладене, маємо сформулювати визначення адміністративно-правового регулювання захисту прав громадян як здійснення державою з метою забезпечення реальності прав громадян за допомогою юридичних норм та індивідуальних приписів упорядкування, закріплення, охорони й розвитку суспільних відносин організаційно-розпорядчого та реординаційного характеру, які складаються у сфері організації й практичної реалізації захисту прав громадян в Україні. Особливостями такого адміністративно-правового регулювання є державно-владний характер, імперативно-диспозитивний метод, поєднання організаційно-розпорядчих і реординаційних відносин, нормативний та індивідуально-правовий характер, спрямування як на організацію, так і на практичну реалізацію захисту прав громадян в Україні.

Висновки. Таким чином, адміністративно-правове регулювання виявляється щодо всіх форм і засобів захисту прав громадян в Україні, визначаючи організацію та встановлюючи правові процедури системи адміністративного судочинства, діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, виконання рішень міжнародних судових установ, оскарження у зверненнях громадян, а також діяльності прокуратури, органів внутрішніх справ та інших правоохоронних органів. На сьогодні нагальним залишається забезпечення взаємної узгодженості нормативно-правових основ захисту прав громадян й приведення їх у відповідність до існуючих потреб реалізації прав громадян в Україні. При цьому ключовим напрямом удосконалення адміністративно-правових засад захисту прав громадян має стати впорядкування статусу, мережі та організації діяльності правоохоронних органів, у тому числі забезпечуючи нагляд за їхньою діяльністю й гарантуючи право на оскарження.

Список використаної літератури

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // ВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.
3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / заг. ред. В.Б. Авер'янов ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
4. Дерещ В.А. Управлінські відносини в системі органів виконавчої влади та їх правове регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / В.А. Дерещ ; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України. – К., 2006. – 190 с.

5. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. д.ю.н., проф. Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2008. – 219 с.
6. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
7. Мельник О. Сфера правового регулювання: поняття, ознаки, види / О. Мельник // Право України. – 2010. – № 9. – С. 132–138.
8. Алфьоров С.М. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. / С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко та ін. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
9. Зозуля І.В. Теорія і практика реформування системи МВС України: монографія / І.В. Зозуля. – Х. : Харків юридичний, 2008. – 480 с.
10. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 р. № 565–XII // ВВР Української РСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

Стаття надійшла до редакції 10.06.2013.

Соколенко О.Л. Содержание административно-правовых принципов защиты прав граждан

В статье исследуются административно-правовые способы защиты прав граждан в деятельности правоохранительных органов Украины. Рассматриваются права граждан как объект административно-правовой защиты.

Ключевые слова: права граждан, административно-правовая защита, объект защиты.

Sokolenko O. The content of the legal and administrative guidelines for the protection of citizens' rights

The scientific article is devoted the necessity of legal and administrative mechanism of defence of rights for citizens for activity of law enforcement authorities of Ukraine. Rights for citizens as object of legal and administrative defence are examined.

Thus, summarizing the above, a definition of administrative and legal regulation of protection of human rights as the implementation of the state to ensure the reality of human rights through legal rules and individual orders streamlining, consolidation, protection and development of public relations and organizational and administrative reordinated character, consisting in the organization and practical implementation of human rights protection in Ukraine is formulated. The features of this administrative regulation is a state-powerful nature, imperative-dispositive method, a combination of organizational, administrative and reordinated relations, normative and individual legal nature, targeting both the organization and the practical realization of human rights protection in Ukraine.

Thus, the administrative regulation is for all forms and means of protection of citizens' rights in Ukraine, defining the organization and establishing legal procedures of administrative justice of the Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights, enforcement of international judicial institutions, and also of prosecutors, police and other law enforcement agencies. Nowadays it is urgent to ensure consistency of legal framework protecting the rights of citizens and to bring them into line with current needs of the citizens' rights in Ukraine. Thus, the key issue to improve the administrative and legal framework for the protection of citizens' rights should be ordering status, network or organization of law enforcement, including providing oversight of their activities and ensuring the right to appeal.

Key words: rights for citizens, administrativno-pravoviy defence, object of defence.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК [351.75:796.332](477)

В.Я. Покайчук

кандидат юридичних наук, доцент
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

ЗАПОБІГАННЯ ВЧИНЕННЮ ЗЛОЧИНІВ ТА ПРАВОПОРУШЕНЬ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ ФУТБОЛЬНИХ МАТЧІВ

Розглянуто проблеми діяльності сил охорони правопорядку щодо запобігання вчиненню злочинів та правопорушень під час проведення футбольних матчів.

Ключові слова: органи внутрішніх справ, футбольний матч, спеціальна поліцейська операція, офіцер футбольної розвідки, споттер, Національний футбольний інформаційний пункт, сегрегація уболівальників, міжнародні футбольні матчі.

На сьогодні українська держава, відповідно до взятих на себе обов'язків перед європейською спільнотою, вживає заходів, спрямованих на формування та подальше вдосконалення нормативно-правової бази в галузі спорту. Особливої актуальності зазначене питання набуло із здобуттям права на проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу 2012 р., що стало надзвичайною подією для загально-економічного розвитку України, оскільки дало змогу за короткий термін мобілізувати ресурси та реалізувати проекти, які за інших умов вимагали б досить тривалого часу. Завдяки цій події під жорстким контролем УЄФА національне законодавство в зазначеній галузі суттєво змінилось у бік інтеграції до правового поля Європейського Союзу.

Актуальність зазначених питань зумовлена необхідністю вирішення завдань, що стоять перед Україною у зв'язку з розбудовою демократичної, правової, соціальної держави, запровадженням системи "європейських цінностей" у практику діяльності державних інституцій та механізми регулювання всіх сфер життєдіяльності суспільства. Осторонь цього процесу не стоїть і такий напрям діяльності держави, як реагування сил охорони правопорядку на негативні явища соціально характеру під час організації та проведення міжнародних футбольних матчів, забезпечення безпеки й правопорядку та вжиття превентивних заходів. Це набуло відображення в позиції УЄФА, яка визначила забезпечення безпеки та правопорядку пріоритетним напрямом діяльності сил охорони правопорядку при

проведенні будь-якого футбольного матчу під егідою УЄФА.

На сьогодні на основі дослідження досвіду діяльності поліції під час проведення футбольних чемпіонатів 2004, 2006, 2008 рр., міліції України та поліції Республіки Польща під час проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу (ЄВРО 2012), а також спираючись на досвід проведення міжнародних футбольних матчів футбольними клубами України в рамках Ліги чемпіонів УЄФА (*UEFA Champions League*) та Ліги Європи УЄФА (*UEFA Europa League*), слід звернути увагу на фактичний перехід сил охорони правопорядку під час масових заходів спортивного характеру в режим спеціальної операції, яка стає реакцією на виникнення проблем, пов'язаних з порушенням громадського порядку та хуліганськими проявами з боку уболівальників, можливістю вчинення терористичного акту, злочинів проти життя, здоров'я, волі, честі та гідності, власності, громадського порядку й моральності.

Загальнотеоретичним підґрунтям для дослідження проблеми є наукові праці: О.М. Бандурки, А.В. Басова, О.К. Безсмертного, П.В. Дерев'янка, О.Ф. Долженкова, Ю.В. Дубка, Т.В. Епура, О.Г. Комісарова, М.В. Корнієнка, С.О. Кузніченка, В.А. Лаптія, Ю.Б. Оболенського, О.В. Павлова, В.М. Плішкіна, В.В. Посметного, М.Б. Саакяна та ін. Однак, незважаючи на досить ґрунтовні наукові розробки цих авторів, питання виствітлено недостатньо, що й зумовило мету дослідження, яка полягає в ґрунтовному аналізі практики організації охорони громадського порядку під час проведення футбольних матчів в Україні та обґрунтуванні доцільності й практичної необ-

хідності узагальнення уявлень про охорону громадського порядку під час проведення футбольних матчів, які склалися в практиці поліції країн Європи.

На нашу думку, забезпечення безпеки та правопорядку під час проведення футбольних матчів досягається, перш за все, комплексним підходом до вирішення проблеми хуліганських проявів і насильства, використання зброї, вибухових речовин та інших небезпечних предметів з боку уболівальників.

По-друге, заходи в зазначеній сфері слід починати з проведення профілактичної роботи в середовищі футбольних уболівальників та запобігання вчиненню правопорушень і злочинів.

1. Організація зустрічей з уболівальниками й пресою. Ці заходи рекомендується проводити за допомогою фан-клубів, служби безпеки команд, активу уболівальницьких рухів. Обов'язки співробітників міліції полягають у постійному обміні інформацією щодо активності футбольних уболівальників і відомих порушників громадського порядку.

2. В інструкціях і директивах поліції іноземних держав існує чітко сформульована концепція забезпечення безпеки й правопорядку при проведенні масових заходів спортивного характеру, відповідно до якої для забезпечення безпеки та правопорядку під час підготовки й проведення масового заходу проводиться "спеціальна поліцейська операція", складовими якої є мобілізаційна готовність і активна профілактична робота на всіх етапах масового заходу.

До мобілізаційної готовності поліцейська теорія зараховує комплекс організаційно-управлінських заходів, спрямованих на забезпечення оптимальної розстановки сил та засобів охорони правопорядку й розробку плану дій. Практика проведення спеціальних поліцейських операцій передбачає, що для виконання завдань, пов'язаних з ефективним забезпеченням правопорядку під час підготовки та безпосереднього проведення заходу, поліцейські сили зводяться в одну групу. Керівним оперативним органом виступає штаб на чолі з представником управління поліції.

Начальник штабу володіє всією повнотою повноважень щодо координації діяльності виділених йому сил і засобів та управління процесом оперативної взаємодії мобільної групи з представниками місцевої влади й цивільних відомств, що мають стосунок до організації масового заходу.

Резервами для розширення мобільної групи можуть бути співробітники місцевого департаменту поліції, для яких збільшується тривалість чергування, або додаткові сили, що залучаються із сусідніх департаментів відповідно до заздалегідь укладених контрактів, або "спеціальні поліцейські підрозділи" загального резерву.

3. Значної уваги потребують питання координації й взаємодії з представниками служб боротьби з тероризмом та іншими спеціалізованими правоохоронними органами, які здійснюють оперативну "зачистку" об'єктів дислокації учасників і гостей заходу з метою виявлення вибухових і отруйних речовин та інших предметів, небезпечних для життя й здоров'я громадян.

4. Розстановка сил та засобів охорони правопорядку на оперативних ділянках для виконання завдань запобігання та припинення різних проявів антигромадської поведінки, локалізації та нейтралізації кризових ситуацій, контролю за неорганізованим рухом уболівальників, яка будується на принципі розумної достатності сил та засобів. Підтримання правопорядку на об'єктах проведення масових заходів спортивного характеру повинно здійснюватись мінімально необхідною кількістю співробітників сил охорони правопорядку у форменому одязі, яка в умовах експресивного натовпу в ряді випадків може виявитися додатковим чинником стимулювання агресивної поведінки уболівальників.

5. Сегрегація й супровід уболівальників, починаючи з моменту їх прибуття до міста, у якому проводиться захід (залізничний вокзал, автовокзал, аеропорт та межі регіону залежно від виду транспортного засобу, яким прибувають уболівальники). Розміщення фанів команд у секторах на різних (протилежних) секторах спортивної споруди.

Під час проведення міжнародних футбольних матчів додаткової уваги потребують проблеми, пов'язані з прибуттям на матч уболівальників часто вже за декілька годин до початку матчу. При цьому заповнюються площі та інші громадські місця.

6. Забезпечення на стадіонах та прилеглих до них територіях багатоступеневих контрольних зон за схемою: контроль за зовнішньою територією – контроль за квитками – контроль за доступом на спортивну споруду – контроль за спортивною спорудою, секторами на трибунах, місцями для глядачів – контроль за безпосереднім місцем проведення змагань.

7. При проведенні оперативного спостереження поліція США, ФРН, Франції та багатьох інших країн останніми роками активно використовує можливості стаціонарного відеоконтролю за прилеглою до об'єкта проведення заходу, трибунами й внутрішніми приміщеннями споруди, що дає змогу оперативно оцінити ситуацію та визначити правопорушників і небезпечні предмети, за допомогою яких можуть бути скоєні правопорушення й злочини [3]. Ефективним запобіжним засобом є також демонстративна зйомка розвитку подій на секторах.

8. Загалом на теперішній час у країнах – членах ЄС діє розроблена та очолювана Робочою групою ЄС з поліцейського

співробітництва (PCWP) розгалужена система протидії явищу футбольного хуліганства [5]. Базове функціональне навантаження цієї системи покладається на органи та підрозділи декількох рівнів:

- районні відділи поліції – офіцери футбольної розвідки (ОФР) та “спотери” – у контексті роботи міліції України із забезпечення громадського порядку при проведенні футбольних матчів термін “спотер” необхідно вживати для позначення не посади, а функції, яку виконує відповідний працівник міліції;
- поліцейські управління – розвідувальні бюро;
- національний рівень – Національний футбольний інформаційний пункт (НФІП).

Поняття “спотер” охоплює виконання цілою системою служб та окремих посадових осіб функцій пошуку й фіксації фактичних даних про протиправні дії окремих футбольних уболівальників і їх груп [2, с. 42].

Роботу споттерів щодо запобігання вчиненню злочинів та правопорушень при проведенні футбольних матчів слід розглянути, поділивши заходи, до проведення яких залучаються спотери, на чотири групи:

- **при підготовці до матчу** спотер виконує такі завдання: збирає інформацію щодо очікуваного відвідання футбольного матчу уболівальниками та їх можливої поведінки, оцінює ризики безпеки проведення матчу; планує заходи щодо забезпечення громадського порядку при проведенні футбольного матчу; контролює виділення відповідними підрозділами ОВС особового складу для забезпечення громадського порядку при проведенні футбольного матчу; проводить передматчеві зустрічі з уболівальниками; бере участь у передматчевій нараді з питань безпеки проведення футбольного матчу;
- **у день проведення матчу** спотер виконує такі завдання: зустрічає, супроводжує та контролює поведінку уболівальників команди-гостей при їх прибутті до та відбутті з населеного пункту проведення футбольного матчу, переміщенні його територією, перебуванні в громадських місцях та на стадіоні (такі заходи здійснюються в постійній взаємодії з підрозділами Державтоінспекції та транспортної міліції (лінійні органи в аеропортах та на залізничних вокзалах), а також спотерами ГУМВС, УМВС регіону команди-гостей); супроводжує та контролює поведінку уболівальників команди-господарів при їх переміщенні територією населеного пункту проведення футбольного матчу, перебуванні в громадських місцях та на стадіоні (такі заходи здійснюються в постійній взаємодії з підрозділами Державтоінспекції та патрульної служби); здійснює моніторинг ре-

сурсів футбольних уболівальників у мережі Інтернет;

- **у дні між матчами** спотер виконує такі завдання: здійснює моніторинг прийнятих рішень за адміністративними матеріалами та кримінальними провадженнями щодо правопорушень, учинених під час проведення футбольних матчів або у зв'язку з ними; наповнює базу даних “Проблемний уболівальник” та коригує наявні в ній відомості; організовує висвітлення в засобах масової інформації відомостей про інциденти за участю уболівальників; організовує проведення профілактичної роботи з особами, які перебувають на обліку в базі даних “Проблемний уболівальник”; оновлює характеристики уболівальників команд “Прем'єр-ліги” відповідного регіону з урахуванням інцидентів за участю цих уболівальників; здійснює моніторинг ресурсів футбольних уболівальників у мережі Інтернет; аналізує результати роботи групи спотерів та вносить керівництву відповідного ГУМВС, УМВС пропозиції щодо її вдосконалення;

- **на виїзних матчах** спотер виконує такі завдання: збирає інформацію щодо очікуваного відвідання футбольного матчу уболівальниками команди-гостей та їх можливої поведінки; супроводжує й контролює поведінку уболівальників команди-гостей при їх подорожуванні до населеного пункту проведення футбольного матчу та в зворотному напрямку, переміщенні його територією, перебуванні в громадських місцях і на стадіоні [4].

Значення запобігання злочинам та правопорушенням було зрозуміло ще мислителям античності та Нового часу. Чезаре Беккарія писав: “Краще запобігати злочинам, ніж карати за них. Це є метою будь-якого гарного законодавства, яке, по суті, є мистецтвом вести людей до найвищого щастя чи до якомога меншого нещастя, якщо міркувати з погляду співвідношення добра і зла в нашому житті” [1, с. 123].

Розвиток спорту – одна з основ національного благополуччя, і здоров'я нації залежить від неухильного збільшення кількості і якості спортивних заходів, левову частку яких становлять футбольні матчі різних рівнів, що проводяться в країні. Слід чекати, що для багатьох територіальних органів внутрішніх справ завдання із забезпечення громадського порядку в період проведення масових заходів спортивного характеру поступово трансформується в повсякденну діяльність.

Таким чином, з метою ефективного вирішення правоохоронних завдань під час проведення масових заходів спортивного характеру, зокрема футбольних матчів, необхідні узгоджені дії всіх суб'єктів забезпечення безпеки та правопорядку, що є можливим лише при комплексному застосуван-

ні сил і засобів органів внутрішніх справ та інших правоохоронних органів у межах спеціальної операції за зразком практики напрацьованої поліцією країн Європи. Спільні дії, спрямовані на забезпечення безпеки та правопорядку під час проведення футбольних матчів, повинні здійснюватись на всіх етапах підготовки й проведення спеціальної операції.

Список використаної літератури

1. Беккарія Ч. Про злочини і покарання / Ч. Беккарія. – М., 1995.
2. Комісаров О.Г. Узагальнення досвіду роботи поліції країн – членів ЄС у середовищі футбольних уболівальників / О.Г. Комісаров, Д.А. Мовчан // Проблеми психологічної безпеки особового складу сил охорони правопорядку під час підготовки та проведення Чемпіонату Європи з футболу у 2012 році : матеріали міжнародної наук.-практ. конференції (Україна, м. Харків, 17 листопада 2010 р.). – Х. : Академія внутрішніх військ МВС України, 2010. – С. 42–45.
3. Макуев Р.Х. Проблемы применительной деятельности милиции в экстремальных условиях / Р.Х. Макуев. – М. : Академия МВД РФ, 1992.
4. Пропозиції щодо організації роботи споттерів у системі МВС України.
5. Резолюції Ради ЄС від 03.06.2010 р. № 2010/C 165/01 "Про оновлення посібника з рекомендаціями щодо міжнародного поліцейського співробітництва та заходів з попередження і контролю насильства та порушень порядку у зв'язку з футбольними матчами міжнародного характеру, в яких хоча б одна з країн є членом ЄС".

Стаття надійшла до редакції 15.05.2013.

Покайчук В.Я. Предупреждение совершения преступлений и правонарушений во время проведения футбольных матчей

В статье рассматриваются проблемы деятельности сил охраны правопорядка по предупреждению совершения преступлений и правонарушений во время проведения футбольных матчей.

Ключевые слова: органы внутренних дел, футбольный матч, специальная полицейская операция, офицер футбольной разведки, споттер, Национальный футбольный информационный пункт, сегрегация болельщиков, международные футбольные матчи.

Pokaichuk V. Prevent the commission of crimes and offenses during football match

To date, based on the research experience of the police during the football championships in 2004, 2006, 2008, police officers Ukraine and Poland during the finals of the European Football Championship (Euro 2012) and based on the experience of international football matches Ukraine football clubs in the Champions League (UEFA Champions League) and the UEFA Europe League (UEFA Europe League) should pay attention to the actual moving forces of law and order during mass events sports character mode special operations, which is a reaction to the problems of the air 'associated with public disorder and hooliganism by the fans, the ability to commit an act of terrorism, crimes against life, health, freedom, honor and dignity, property, public order and morality.

The study is a detailed analysis of the practice of public order during football matches in Ukraine and the rationale and need for practical synthesis of ideas about public order during football matches that have been established in the practice of the police in Europe.

We believe that safety and order during football matches is achieved, above all, a comprehensive approach to the problem of hooliganism and violence, use of weapons, explosives and other dangerous objects from the fans.

Secondly activities in this area should begin to conduct preventive work among football fans and the prevention of offenses and crimes.

In summary it should be noted that to solve the problems of law enforcement during sporting events nature, including football matches, requires concerted action of all stakeholders to ensure safety and security, which is possible only through an integrated application capabilities of the internal Affairs and other law enforcement officers in the special operations modeled worked out police practices in Europe. Joint action to ensure safety and order during football matches should be implemented at all stages of the preparation and conduct of special operations.

Key words: police, football match, a special police operation, officers football intelligence, spotter, National Football Information Point, segregation of fans, international football matches.

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343.13

І.Г. Івасюк

кандидат юридичних наук, доцент
Чернівецький факультет Національного університету "Одеська юридична академія"

"РОЗУМНІСТЬ СТРОКІВ" У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ УКРАЇНИ У СВІТЛІ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

У статті розглянуто питання, пов'язані з вимогою додержання "розумних строків" у кримінальному провадженні. З'ясовано погляди законодавця й науковців України та зарубіжних країн, які досліджують зазначені проблеми, позицію щодо них Європейського суду з прав людини.

Ключові слова: розумні строки, законність, справедливість, Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод.

З прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу набули закріплення чимало позитивних новел, спрямованих, насамперед, на гармонізацію національного законодавства з європейськими стандартами у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, на вдосконалення механізмів забезпечення такого захисту. До цих норм належать також положення ст. 28 КПК України, якою передбачено "розумні строки" в кримінальному провадженні.

Раніше такої засади (принципу) у кримінальному процесі України, на відміну від країн – членів Євросоюзу, не було, що викликало чимало труднощів при розслідуванні та судовому розгляді кримінальних справ, а також справедливую критику багатьох науковців та практиків, як і негативну реакцію з боку Європейського суду з прав людини.

Ратифікувавши Конвенцію про захист прав людини і основних свобод від 04.11.1950 р. (далі – Конвенція) Законом України від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР, наша держава взяла на себе зобов'язання додержуватись тих концептуальних засад, які в ній закріплені. До них належить і вимога дотримання "розумних строків" у кримінальному чи іншому провадженні, яким у національному законодавстві багатьох країн приділено особливу увагу. Однак реальне забезпечення дотримання строків у кримінальному провадженні викликає чимало труднощів, і не лише в Україні, а й в інших країнах – учасницях Європейської конвенції, що призводить до порушень у кримінальному провадженні й численних

звернень до Європейського суду з прав людини та вказує на актуальність теми.

Питання "розумності строків" у кримінальному судочинстві за останні роки стало предметом уваги багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців і практиків, серед яких М.М. Ахмедов, О.Я. Баєв, О.А. Банчук, К.Б. Калиновський, Р.О. Куйбіда, Л.М. Лобойко, С.М. Стахівський, О.М. Толочко, С.В. Шевчук та ін. Їх праці та доробки інших учених стали підґрунтям внесення прогресивних змін до чинного Кримінального процесуального законодавства України.

Метою статті є з'ясування проблемних питань, пов'язаних із додержанням розумних строків у кримінальному провадженні України, з урахуванням юридичної практики зарубіжних країн та рішень Європейського суду з прав людини.

Відповідно до п. 1 ст. 6 Конвенції, кожен має право на справедливий та публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення [1].

Ще задовго до прийняття нового КПК України Конституційний суд у своєму рішенні від 30.01.2003 р. № 3-рп/2003 вказав, що строки досудового слідства, відповідно до міжнародних договорів України, повинні бути розумними та спробував дати їх визначення: "Поняття "розумний строк досудового слідства" є оціночним, тобто таким, що визначається в кожному конкретному випадку з огляду на сукупність усіх обставин вчинення та розслідування зло-

чину (злочинів). Визначення розумного строку досудового слідства залежить від багатьох обставин, включаючи обсяг і складність справи, кількість слідчих дій, число потерпілих та свідків, необхідність проведення експертиз та отримання висновків тощо. Але за будь-яких обставин строк досудового слідства не повинен перевищувати меж необхідності" [2, с. 318]. Таким чином, тривалість провадження має залежати від об'єктивних факторів, які не можна оминути під час розслідування чи судового розгляду кримінальної справи, а також і під час виконання вироку. У жодному разі не можна допускати невинуватеної тяганини або затягування процесу.

Однак порушень "розумності строків" у вітчизняній процесуальній практиці із часом не поменшало, скоріше навпаки. Верховний Суд України у своєму Листі головам апеляційних судів від 25.01.2006 р. № 1-5/45 зазначив, що серед рішень, винесених Європейським судом з прав людини проти України за період чинності Конвенції для нашої держави, шість стосуються порушення права особи на розгляд її справи судом упродовж розумного строку. Це рішення у справах "Світлана Науменко проти України" від 09.11.2004 р., "Странніков проти України" від 03.05.2005 р., "Павлюлинець проти України" від 06.09.2005 р., "Лещенко і Толюпа проти України" та "Смирнова проти України" від 08.11.2005 р., "Антоненков та інші проти України" від 22.11.2005 р. Загальна сума компенсацій, стягнутих з України за порушення прав заявників у цих справах, становила 38 тис. євро. За інформацією, наданою Міністерством юстиції України, на кінець 2005 р. Євросудом було розпочато розгляд щодо прийнятності по суті ще понад 40 справ стосовно тривалості провадження в судах, які були надіслані уряду України для подання зауважень. При цьому, як правило, громадяни скаржаться на тривалість розгляду, яка перевищує п'ять, сім, а то й десять років [3]. Нагадаємо, що це дані станом на січень 2006 р., надалі предметом розгляду у Європейському суді були й інші справи, пов'язані з порушенням розумності строків, наприклад, "Іванов проти України" від 07.12.2006 р. № 15007/02, "Юртаєв проти України" від 31.01.2006 р. № 11336, "Вергельський проти України" від 12.03.2009 р. № 19312/06 та ін.

Такий стан речей не міг не привести до внесення кардинальних змін до КПК України або до його зміни загалом, що й відбулось 14.05.2012 р. Згідно із ч. 1 і 2 ст. 28 нового КПК України, "під час кримінального провадження кожна процесуальна дія або процесуальне рішення повинні бути виконані або прийняті в розумні строки. Розумними вважаються строки, що є об'єктивно необхідними для виконання процесуальних дій та прийняття процесуальних рішень. Розумні строки не можуть перевищувати передбачені КПК строки виконання окре-

мих процесуальних дій або прийняття окремих процесуальних рішень.

Проведення досудового розслідування в розумні строки забезпечує прокурор, слідчий суддя (у частині строків розгляду питань, що належать до його компетенції), а судового провадження – суд [4, с. 12].

У ч. 3 цієї статті були встановлені критерії для визначення розумності строків у кримінальному провадженні, а саме: 1) складність кримінального провадження, яка визначається з урахуванням кількості підозрюваних, обвинувачуваних і кримінальних правопорушень, щодо яких здійснюється провадження, обсягу та специфіки процесуальних дій, необхідних для здійснення досудового розслідування тощо; 2) поведінка учасників кримінального провадження; 3) спосіб здійснення слідчим, прокурором і судом своїх повноважень [4, с. 12].

Ці критерії, закономірно, були визначені з урахуванням роз'яснень Європейського суду з прав людини. Так, 15.07.1982 р. Європейський суд з прав людини розглянув справу "Екле проти Німеччини" у зв'язку зі скаргою останнього про порушення державою вимог цього принципу. Згідно з обставинами справи, пан Екле та його дружина були власниками фірми, яка займалась поставкою в кредит матеріалів та підготовкою майданчиків для будівництва. У період між 1959 та 1967 р. фірма стала предметом трьох кримінальних справ. У 1967 р. Земельний суд Саарбрюкена визнав заявників винними в шахрайстві. У листопаді 1977 р. Земельний суд Триру за сукупністю вироків визначив їм різні терміни ув'язнення. Європейський суд з прав людини у своєму Рішенні, зокрема, зазначив, що в кримінальних справах "розумний строк", про який ідеться у ч. 1 ст. 6 Конвенції, починається з моменту, коли особі "висунуто обвинувачення"; це може відбутися раніше, ніж справа потрапляє до суду: з дня арешту, з дати, коли зацікавлену особу було офіційно повідомлено, що проти неї порушено кримінальну справу, або з дати, коли було почате досудове слідство. Суд дійшов висновку, що компетентні органи не діяли з необхідним ступенем ретельності та оперативності. Особливо було зазначено, що минуло близько трьох років між висуненням кримінального обвинувачення та початком суду [2, с. 316–317]. В іншій справі, "Кеніг проти Німеччини" Європейський суд, вивчаючи розумність строків кримінального процесу, звернув увагу з-поміж іншого на складність справи, поведінку заявника та просування справи в адміністративних органах і судах. Даючи загальну оцінку цим чинникам, Суд дійшов висновку, що такі затримки самі по собі не виправдовують тривалості судового розгляду, і що справа могла бути розглянута раніше, без перевищення "розумного строку" [2, с. 313].

Важливим є також поняття початку та закінчення розумних строків, хоч у ст. 28 КПК України про це не йдеться, проте окремо акцентується увага на тому, що "кримінальне провадження щодо особи, яка тримається під вартою, неповнолітньої особи має бути здійснено невідкладно і розглянуто в суді першочергово. Кожен має право, щоб обвинувачення щодо нього в найкоротший строк або стало предметом судового розгляду, або щоб відповідне кримінальне провадження щодо нього було закрито" [4, с. 12].

Можна дійти висновку, що перебіг "розумних строків" повинен розпочинатися з того часу, коли особі повідомили про підозру у вчиненні кримінального правопорушення. На це звертає увагу і Європейський суд. М. Пашковський, проаналізувавши низку рішень Європейського суду, зазначив, що в кримінальному провадженні перебіг "розумного строку", про який ідеться у п. 1 ст. 6 Конвенції, починається з моменту пред'явлення особі "обвинувачення", іншими словами – з моменту, коли компетентний орган офіційно заявляє про вчинення нею злочину. Це визначення також відповідає критерію, за яким визначається, коли "становище підозрюваного було суттєво підірвано". Що стосується закінчення "відповідного строку" в кримінальних справах, цей строк, який визначається за п. 1 ст. 6 Конвенції, охоплює весь час, протягом якого здійснювалося відповідне провадження, включаючи час будь-якого оскарження рішень [5, с. 83].

О. Толочко, узагальнивши рішення Європейського суду, також дійшов висновку про те, що "для вдосконалення українського кримінально-процесуального законодавства мають значення обставини, що визнаються Європейським судом як момент висунення обвинувачення. Такими обставинами визнаються: арешт особи; офіційне повідомлення про намір здійснення стосовно неї кримінального переслідування; початок досудового слідства проти конкретної особи чи арешт банківських рахунків конкретної особи" [6].

У КПК України передбачено також поряток оскарження недотримання розумних строків. Відповідно до ст. 308 КПК, "підозрюваний, обвинувачений, потерпілий мають право оскаржити прокурору вищого рівня недотримання розумних строків слідчим, прокурором під час досудового розслідування.

Прокурор вищого рівня зобов'язаний розглянути скаргу протягом трьох днів після її подання і в разі наявності підстав для її задоволення надати відповідному прокурору обов'язкові для виконання вказівки щодо строків вчинення певних процесуальних дій або прийняття процесуальних рішень. Особа, яка подала скаргу, невідкладно письмово повідомляється про результати її розгляду.

Службові особи, винні в недотриманні розумних строків, можуть бути притягнуті до відповідальності, встановленої законом" [4, с. 127].

Однак і зараз дотримання "розумних строків" у кримінальному провадженні викликає чимало труднощів. С. Шевчук, аналізуючи практику Європейського суду з прав людини, зазначив, що вимога щодо розумного строку розгляду справи наразі стала чи не найбільшим головним боєм для багатьох держав Європи. Зараз немає чіткого уявлення щодо вирішення цієї проблеми ані в національних урядів держав – учасниць Європейської конвенції, ані у суду [2, с. 319].

На жаль, стосується це не тільки вимоги дотримання "розумних строків", а й інших положень Конвенції. Ю. Грошевий, О. Копиленко та М. Цвік наголошують, що незважаючи на досить тривалий час, який минув з моменту приєднання України до Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод, для України проблема прав людини залишається однією з найбільш гострих. Ідеться не лише про самі випадки порушення прав людини в Україні: не в останню чергу йдеться про неспроможність змінити традиційний підхід до сприйняття прав людини з природно-правових позицій, які для більшості правників усе ще залишаються ефемерною ідеєю, яка має радше теоретичний, ніж практичний характер. Незмінність існуючої ситуації багато в чому пов'язана з недостатньою обізнаністю вітчизняних правників щодо того, яким потужним засобом захисту права можуть виступати права людини – і, відтак, наспроможність застосовувати нові концептуальні підходи в повсякденній практиці [7, с. 144].

У Рішенні "Кудла проти Польщі" Європейський суд з прав людини вказав, що на часі переглянути його прецедентне право в контексті дедалі більшого нагромадження поданих на його розгляд заяв, у яких єдиним або головним було твердження про незабезпечення судового розгляду впродовж розумного строку [8].

І. Гловюк зауважила, що щоразу більша кількість порушень п. 1 ст. 6 Конвенції вже спонукала Суд звернути увагу на "існуючу значну небезпеку для верховенства права" в національних правових системах, коли наявні "надмірні затримки у відправленні правосуддя", а "позивачі не мають національних засобів правового захисту". Тепер, з огляду на це, Суд у таких справах зважає на необхідність вивчення заяв про відсутність ефективних засобів правового захисту від надмірної тривалості судового розгляду [5, с. 596].

Аналіз рішень Європейського суду показує, що найбільша кількість порушень розумних строків у різних країнах була допущена не під час досудового розслідування

кримінальних справ, де строки встановлені чітко, а перебіг розслідування контролюється як з боку безпосереднього керівництва слідчого, так і прокурора, який здійснює нагляд, а в судових стадіях, що зумовлюється частими відкладеннями розгляду справи та іншими об'єктивними й суб'єктивними факторами. Зрештою, доцільним бачиться вивчення та узагальнення досвіду зарубіжного законодавця з подібних питань, країн, щодо яких у Євросуд надійшло найменше звернень.

У ФРН вимога дотримання розумності строків стосується, насамперед, здійснення правосуддя й закріплена в принципі прискорення (Beschleunigung), який означає, що розслідування має бути проведено в якнайкоротші строки. Проте конкретних строків у КПК ФРН зазвичай не встановлюється. У стадії судового розгляду ця засада має назву принципу концентрації (Konzentrationsprinzip), згідно з яким слухання справи в суді по можливості повинно бути проведено в ході одного судового засідання [9, с. 41]. У КПК Австрії у § 9 також закріплено вимогу прискорення. Відповідно до цього параграфу, "кожен обвинувачений має право на закінчення провадження в межах відповідного строку. Провадження повинно бути проведене швидко та без невинуватих зволікань. Провадження, у якому обвинувачений перебуває під вартою, слід проводити з особливим прискоренням" [10, с. 35]. Слід додати, що й у КПК Російської Федерації у ч. 5 ст. 6.1 закріплено положення про те, що "у випадку, якщо після надходження кримінальної справи до суду справа тривалий час не розглядається і судовий процес затягується, зацікавлені особи мають право звернутися до голови суду із заявою про прискорення розгляду справи" [11].

Висновки. Л. Лобойко справедливо зауважив, що запровадження розумних строків, а також національних механізмів захисту прав особи на їхнє дотримання органами досудового розслідування, прокуратури й суду дасть змогу: 1) привести українське кримінально-процесуальне законодавство у відповідність до Європейської конвенції; 2) покращити імідж України в Європі; 3) значно скоротити витрати державного бюджету особам, порушення права яких на розгляд справи протягом розумного строку визнає Європейський Суд; 4) зробити крок у напрямі утвердження в Україні принципу верховенства права; 5) захистити заінтересованих учасників кримінального процесу, а також посадових осіб, які його здійснюють, від нелогічної юридичної відповідальності за порушення формалізованих строків провадження в кримінальних справах [12, с. 256].

Однак можна побачити, що реальне забезпечення вимоги додержання розумних строків ще відстає від закріплених у законодавстві різних країн норм, які повинні це

регулювати. Насамперед, слід звернути увагу на додержання розумних строків у судових стадіях кримінального провадження та виконання вироку в справах, де підзруваний (обвинувачений) перебуває під вартою, з комплексним урахуванням усіх положень, передбачених Європейською конвенцією із захисту прав людини й основних свобод та іншими міжнародними правовими актами.

Список використаної літератури

1. Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод (Рим, 4.XI.1950) // Забезпечення органами внутрішніх справ міжнародно-правових стандартів прав людини при охороні громадського порядку : науково-практичний, документально-джерельний та навчально-методичний комплекс : у 3 ч. / відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, Ю.С. Шемшученко. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – Ч. 2, 3. – 584 с.
2. Шевчук С. Судовий захист прав людини у контексті західної правової традиції / С. Шевчук. – 2-ге вид., випр., доп. – К. : Реферат, 2007. – 848 с.
3. Лист Верховного Суду України головам апеляційних судів № 1–5/45 від 25.01.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до документа: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v5_45700-06.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України. – К. : Центр учбової літератури, 2012. – 254 с.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України : [наук.-практ. коментар] / відп. ред. С.В. Ківалов, С.М. Міщенко, В.Ю. Захарченко. – Х. : Одиссей, 2013. – 1104 с.
6. Толочко О. Право на справедливий судовий розгляд кримінальних справ [Електронний ресурс] / О. Толочко // Юридичний журнал. – 2006. – № 1. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2091>.
7. Грошевий Ю. Системний аналіз європейських стандартів щодо захисту прав людини: доктринальні підходи та судова практика / Ю. Грошевий, О. Копиленко, М. Цвік // Право України. – 2006. – № 8. – С. 143–145.
8. Рішення у справі "Кудла проти Польщі". Комюніке Секретаря Суду // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurocourt.in.ua/article>.
9. Савченко В.А. Захист прав і свобод суб'єктів кримінального судочинства в Україні та ФРН (порівняльний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Савченко Василь Антонович. – К., 2008. – 260 с.
10. Bachner-Foregger H. Strafprozessordnung 1975. – Wien, 2008. – Manzsche

- Verlags- und Universitätsbuchhandlung. – 501 S.
11. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.zakonrf.info/upk/6.1/>.
12. Лобойко Л.М. "Разумность" сроков в криминальному процесі / Л.М. Лобойко // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ : зб. наук. пр. – 2008. – Вип. 4. – С. 248–257.

Стаття надійшла до редакції 07.05.2013.

Ивасюк И.Г. Разумность сроков в криминальном производстве Украины в свете решений Европейского Суда по правам человека

В статье рассматриваются вопросы, связанные с требованием соблюдения "разумных сроков" в уголовном производстве. Выяснены взгляды законодателя и ученых Украины и зарубежных стран, исследующих указанные проблемы, и позицию по ним Европейского Суда по правам человека.

Ключевые слова: разумные сроки, законность, справедливость, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод.

Ivasuk I. Cleverness of terms in criminal realization of Ukraine in the light of decisions of European Court on human rights

This article examines problems in connection to a demand of reasonable limits in the criminal proceedings. The views of the legislator and scholars of Ukraine and other countries, who investigate these problems and the position of the European Court of Human Rights are studied. The new Criminal Procedure Code of Ukraine defines a lot of new and positive norms that are aimed at the harmonization national legislation with European legal norms. These norms are designed to protect the rights and freedoms of man and citizen, and improve the mechanism of their protection. Article 28 of the Criminal Procedure Code of Ukraine belongs to such rules and establish "reasonable" terms of criminal proceedings. Sticking to deadlines in criminal proceedings can be very difficult. This problem exists both in Ukraine and in Europe. This situation leads to violations of the criminal proceedings and numerous appeals to the European Court of Human Rights.

All this points to the importance of the subject and the necessity of its study.

This article describes the issues that arise regarding compliance with reasonable time to criminal proceedings. This taken into consideration legal practice of foreign countries and of the European Court of Human Rights. Should pay particular attention to the observance of reasonable time trial stage of criminal proceedings and in execution of the sentence, in cases where the suspect (accused) is in custody with an integrated view of all the provisions of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and other international legal acts.

Key words: reasonable limits, legality, justice, European Convention on the Protection of Human Rights and Freedoms.

УДК 343.985:343.622–058.55

С.О. Саїнчин

адвокат, член Ради адвокатів Одеської області

ДО РОЗРОБКИ ОКРЕМОЇ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ МЕТОДИКИ РОЗСЛІДУВАННЯ ДІТОВБИВСТВ

У статті розглянуто проблеми визначення деяких елементів приватних методик, проаналізовані висловлювання вчених-криміналістів. Обґрунтовано актуальність та необхідність застосування організаційно-управлінської діяльності.

Ключові слова: приватна криміналістична методика, організація управління, інформація, організаційні завдання розслідування при розслідуванні дітовбивств.

У ст. 3 Конституції України проголошено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Будь-яка законслухняна людина має право думати, що з метою реалізації цієї, мабуть, найважливішої конституційної норми, державою повинен бути вироблений певний кримінально-правовий механізм, що захищає й охороняє життя та здоров'я людини від зазіхань, під страхом суворого покарання.

Розбудова правової держави в Україні висуває на перший план завдання створення ефективного механізму протидії злочинності. Лише ефективне та повне розкриття й розслідування злочинів, ужиття заходів з усунення причин та умов, що сприяють їхньому вчиненню, забезпечить реалізацію принципів законності й невідворотності кримінальної відповідальності та одночасно неухильне дотримання прав і законних інтересів особи. Звернутися до теми, винесеної в заголовок цієї статті, нас спонукав незадовільний сучасний стан розкриття злочинів, у тому числі найбільш небезпечних і резонансних, які посягають на життя та здоров'я людини, саме розкриття й розслідування умисних вбивств на початковому етапі.

В умовах криміналізації суспільства і якісних змін у характеристиці злочинності актуальною стає проблема наукового забезпечення діяльності правоохоронних органів, обґрунтування прийомів та засобів боротьби зі злочинністю, що використовуються на практиці.

Разом із тим, незважаючи на регулярні відомчі та міжвідомчі обговорення, наявність у правоохоронних органах певної інструктивно-методичної літератури та відповідних нормативних документів із цього питання, проблема початкового етапу розкриття й розслідування злочинів залишається актуальною. У юридичній теорії також неодноразово порушувалось питання стосовно необхідності серйозного вивчення методологічної (гносеологічної) сутності діяльності з розкриття та розслідування

злочинів для її раціоналізації й підвищення ефективності, розширення та поглиблення пізнавальної можливості.

Тому з метою подальшої оптимізації цього процесу трохи виходячи за формат наукової статті, ми спробували алгоритмізувати викладення матеріалу, щоб наблизити його до сприйняття практичними працівниками.

У вітчизняній науці криміналістиці, а також теорії методики розслідування злочинів професори Р.С. Белкін, В.П. Бахін, В.А. Журавель, В.А. Зразків, В.О. Коновалова, Г.А. Матусовський, В.Ю. Шепітько та інші вчені, висловлюють думку, що при розслідуванні злочинів у справах різних категорій поряд зі специфічними вирішуються завдання, що можуть виникнути в усіх без винятку справах. Праці зазначених авторів містять фундаментальний аналіз загальної концепції методики розкриття злочинів, однак досліджень, присвячених розробці приватних криміналістичних методик розкриття злочинів у юридичній і спеціальній літературі, думаємо, ще недостатньо.

Оскільки цей процес має закономірний характер, склалася об'єктивна потреба в розробці методик вирішення завдань, типових для всіх випадків розслідування. Це й визначило вибір теми нашого дослідження.

Мета статті – проаналізувати практичні проблеми загальної методики загалом та висловлювання вчених у галузі криміналістики щодо приватної методики розслідування злочинів, аналіз організаційно-управлінської діяльності щодо діяльності органів внутрішніх справ при розкритті дітовбивств.

Типову методику розслідування варто відрізнити від методики розслідування в конкретній кримінальній справі. Як різновид наукової продукції, перша з-поміж зазначених методик являє собою якийсь еталон того, як потрібно діяти слідчому в тих або інших умовах. Оскільки мова йде про типовий варіант цієї діяльності, вона має допоміжне й орієнтувальне для слідчого значення. До змісту типових методик входять лише положення, що відображають усі ті, що з необхідністю в усіх розглянутих випадках повторюються, є типовим і для

досліджуваних діянь, і для діяльності з їх дослідження. Тому в ній не враховується маса деталей, з якими слідчий стикається при розслідуванні конкретної кримінальної справи, але які не повторюються в усіх аналогічних ситуаціях, тому що вони є по-своєму унікальними, не характерними для явищ усього класу.

Таким чином, методика розслідування конкретного злочину являє собою не систему методичних рекомендацій, що вказують на те, як доцільно діяти, а систему реального втілення в життя узагальнених методичних ідей, схем і процедур в умовах роботи з конкретної кримінальної справи.

Безсумнівно, за своєю сутністю розслідування є системною діяльністю, здійснюваною належним суб'єктом і спрямованою на розкриття скоєного злочину і встановлення істини в кримінальній справі. Зазначена теза, висловлена професорами В.П. Бахіним, В.П. Кузьмічевим, В.Д. Зеленецьким та іншими, в основному, є доктриною загального характеру й, по суті, дає лише загальний напрям організаційної діяльності з розкриття злочинів [1].

При цьому ми зауважимо, що з позиції деяких авторів слідча діяльність характеризується багатофункціональністю й досить широким колом осіб, що беруть у ній участь, а також різноманітним завдань, що стоять перед нею [2]. Навіть одне, окремо взяте завдання, яке забезпечується криміналістичними методами й засобами, функція з дослідження обставин справи з метою встановлення об'єктивної істини, передбачає складну організаційно-тактичну, методико-евристичну й процесуальну діяльність.

До найбільш ефективних методів пізнання в розслідуванні злочинів належать методи висування криміналістичної версії та моделювання. Криміналістична версія як система логічно обґрунтованих припущень про подію злочину й особистості злочинця дає змогу передбачити всі причинно-наслідкові зв'язки та варіанти подій і дій, здійснюючи їхню перевірку процесуальними засобами.

Розглядаючи версію як уявну ретроспективну, логічну модель досліджуваної події, її обставин, особистості злочинця, багато криміналістів у зазначеному розумінні не знаходять єдиної точки зору. Їх поняття "версія" і "модель" не збігаються, оскільки версія – один з найважливіших, але не єдиний елемент уявної моделі, що визначає її зміст [3]. Модель злочину або його обставин створюється не тільки за рахунок гіпотез, а й за рахунок інших форм мислення, уявних образів, до того ж вона може являти собою подію в цілому або її фрагменти в динаміці.

Діяльність слідчого з розкриття злочинів при висуванні версій і моделюванні процесу розслідування будується споконвічно з інформації, що надходить з різних джерел. У криміналістиці поряд із загальнонауковим поняттям інформації вживають поняття

криміналістичної [4] або криміналістично значущої інформації [5]. Як зауважує В.А. Зразків, інформаційні процеси в діяльності з розслідування злочинів відрізняються великою складністю та специфічністю. Криміналістично значуща інформація найчастіше не лежить на поверхні, не надходить самопливом заздалегідь відомими каналами в розпорядження правоохоронних органів. Оволодіння цінною інформацією будується з подоланням численних труднощів, перешкод і завалів. Образно кажучи, розслідування злочинів видається "битвою за інформацію" [6].

На думку В.В. Тіщенко специфічна складність інформаційних процесів у розслідуванні злочинів зумовлена рядом обставин: 1) неочевидність джерел інформації, що в досліджуваному навколишньому середовищі, у тому числі обстановці місця події, й об'єктивні труднощі у визначенні їх відношення до пізнаваної події; 2) фрагментарність досліджуваної інформації, що ускладнюють її пошук, виявлення та оцінювання; 3) навмисні дії осіб, які маскують джерела інформації, що перешкоджають її виявленню й адекватному сприйняттю; 4) викривлення або знищення інформації про обставини розслідуваної події, що цікавить слідчого, унаслідок об'єктивних умов (дощ, пожежа), а також наміру або омани певних осіб; 5) небажання в певних випадках передавати слідчому інформацію, що цікавить його (утаювання інформації); 6) труднощі в отриманні (декодуванні) з названих причин одержуваної інформації; 7) визначені труднощі, пов'язані з належним правовим оформленням процесу виявлення інформації і її джерел, посвідчення, фіксації інформації, одержання в ході оперативно-розшукової діяльності та введення її в кримінальне судочинство; 8) складність у встановленні справжніх зв'язків і відносин між обставинами досліджуваної події внаслідок уривчастості, недостатності, суперечливості, невідомого ступеня достовірності отриманої інформації, особливо на початковому етапі розслідування [7].

Здійснюючи розслідування в кримінальній справі, слідчий прагне певним чином упорядкувати свою діяльність, перевести її в розумне, раціональне, методично доцільне русло. Виходячи з організаційно-тактичних позицій, зазначена діяльність повинна бути правильно організаційно вибудованою. Для того, щоб уявлення про характер проведених організаційних заходів слідчим для успішного розкриття злочинів було більш повним, потрібно кілька слів сказати про загальну теорію управління, що деякою мірою виходить за межі нашого дослідження.

Терміном "управління" у російській мові прийнято позначати досить багато явищ і об'єктів навколишнього світу. До них, насамперед, належать процеси, що не можуть

виникати стихійно, мимовільно. За значенням слово "управляти" тісно пов'язано зі словами "правити" й "направляти". Близькими за змістом (синонімами) є також слова "керувати", "регулювати", "корегувати" тощо.

У юридичній і спеціальній літературі визначень поняття управління достатньо, й усі вони досить різні. Так, одні автори стверджують, що під управлінням узагалі варто розуміти цілеспрямований вплив на яку-небудь систему та переклад її з одного стану в інше [8]; інші характеризують управління як структуру причинно-наслідкових зв'язків, що існують у системі управління [9]; треті вказують на характер перетворень, що відбуваються в процесі управління [10] тощо.

Професор Ю.П. Аленін зазначає, що особливо зростає роль організації розслідування в цей час, коли наявність окремих різновидів корисливих і корисливих насильницьких вогнищ злочинів є наслідком існування професійної й організованої злочинності [11].

Таким чином, процес розслідування має потребу в організації та управлінні, в іншому разі вирішити зазначені завдання буде неможливо. Під організацією розслідування розуміється "раціональний вибір, розміщення й застосування сил, знарядь і засобів, які має слідчий, створення та використання оптимальних умов для досягнення цілей кримінального судочинства" [12].

На думку професора В.Ю. Шепитько, основним завданням організації розслідування є упорядкування механізму слідчої діяльності, створення й забезпечення умов для цілеспрямованої роботи з розкриття злочинів. На його думку, організація розслідування містить у собі: а) розробку погодженого плану заходів правоохоронних органів; б) належну взаємодію слідчого, оперативних працівників, фахівців, посадових осіб, служб і підрозділів правоохоронних органів; в) забезпечення кваліфікованого керівництва слідчо-оперативною групою або бригадою; г) регулярний обмін інформацією; д) координацію й узгодження дій учасників розслідування за епізодами злочинної діяльності й щодо кожного обвинувачуваного; е) своєчасну розробку планів розслідування, внесення в них відповідних корегувань на кожному етапі розслідування й контроль за його виконанням [13].

Організаційні завдання властиві всім етапам розслідування: *вихідному* (що виникає в зв'язку з надходженням слідчої й оперативної значущої інформації, пов'язаної з порушенням кримінальної справи), *початковому* (що виникає після порушення кримінальної справи та зв'язаному з одержанням й обробкою першої інформації, що надходить), *наступному* (пов'язаному з оцінкою, перевіркою та використанням великої інформації з усіх обставин досліджуваної події й причетних до неї осіб). Організація

розслідування може виявлятися на різних рівнях: *вищому* – як система заходів, за допомогою яких забезпечується належне функціонування всієї системи розслідування і її окремих компонентів; *управлінському* – як система заходів, що забезпечують цілеспрямовану й координовану діяльність на основі переробки інформації з каналів прямого та зворотного зв'язку й прийняття відповідних управлінських рішень; *методичному* – як система заходів для забезпечення застосування ефективних методів розкриття окремих злочинів або конкретної злочинної діяльності та всіх її епізодів; *тактичному* – як система заходів, що забезпечують ефективне використання тактичних прийомів і правил підготовки, проведення й фіксації окремих слідчих дій і тактичних операцій [14]. Зміст організаційних завдань і заходів, що впливають з них, багато в чому визначається характером скоєного злочину й виниклою слідчою ситуацією на той або інший момент розслідування.

Метою управління розслідуванням можна позначити створення оптимальних умов для швидкого, повного й об'єктивного дослідження події та розкриття злочину (злочинної діяльності). На думку професора О.М. Бандурка, ця мета може бути досягнута завдяки вирішенню ряду завдань управління:

1) цілеспрямованого пошуку й своєчасного одержання криміналістично значущої інформації, успішної її обробки та використання для ефективного впливу на слідчу ситуацію й учасників розслідування та підслідних;

2) корегування управління й вибору правильних рішень за допомогою каналів прямого та зворотного зв'язку в умовах розслідування, що постійно змінюються на різних його етапах;

3) своєчасного передбачення змін стану розслідування, прогнозування поведінки осіб, які беруть участь у ньому, з метою коригувального впливу на відповідні явища, стани, дії, хід та результати слідчих дій і тактичних операцій;

4) належної організації й планування розслідування загалом, його етапів, окремих слідчих дій і тактичних операцій [15].

Аналогічний підхід до визначення змісту управлінської діяльності ми знаходимо у професорів В.П. Бахіна, В.Г. Лукашевича та інших, на думку яких, управлінська діяльність являє собою систему методів, прийомів і засобів правового, організаційного, тактичного й методичного характеру, що впливають на процес розслідування з метою його оптимізації [16].

Висновки. Управлінська діяльність за своїм змістом входить до структури діяльності з розслідування злочинів, забезпечуючи ефективність останньої як своєрідну технологію здійснення управлінського впливу, тобто сукупності правил, прийомів і способів його реалізації, а також використання інфо-

рмації, відображеної або закріпленої на певних матеріальних носіях.

Незважаючи на удавану виробленість розглянутої теми, багато питань, пов'язаних з розробкою питань приватної методики розкриття злочинів вимагають організаційного й тактичного вдосконалення.

Список використаної літератури

1. Аленин Ю.П. Выявление и расследование очагов преступлений: теория и практика / Ю.П. Аленин. – Одесса, 1996. – С. 146.
2. Бахин В.П. Следственная практика: проблемы изучения и совершенствования / В.П. Бахин. – К. : Либідь, 1991. – С. 31.
3. Берг А.И. Информация и управление / А.И. Берг. – М., 1966. – С. 422; Зуйков Г.В. Предмет, задачи и система курса "Основы научного управления и труда в ОВД" / Г.В. Зуйков. – М., 1971. – С. 114.
4. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення / О.М. Бандурка. – Х. : Основа, 1996. – С. 12.
5. Галаган В.И. Использование следователем информации на первоначальном этапе расследования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.И. Галаган. – К., 1992. – С. 9.
6. Клименко Н.И. Криминалистические знания в структуре подготовки следователя / Н.И. Клименко. – К. : Вища школа, 1990. – С. 7–37.
7. Коновалова В.Е. Версия: концепция и функции в судопроизводстве / В.Е. Коновалова. – К. : Вища школа, 1990. – С. 87–108.
8. Криминалистика / под ред. Н.П. Яблокова. – М., 1999. – С. 30–31.
9. Криминалистика / под ред. В.Ю. Шепитько. – Харьков : Одиссей, 2001. – С. 32.
10. Ларин А.М. Расследование по уголовному делу. Планирование, организация / А.М. Ларин. – М. : Юрид. лит., 1970. – С. 59.
11. Лукашевич В.Г. Проблеми оптимізації діяльності з розслідування злочинів. Теоретичні та практичні проблеми використання, можливостей криміналістики і судової експертизи у розкритті і розслідуванні злочинів / В.Г. Лукашевич ; Укр. академія внутрішніх справ. – К. 1996. – С. 17–26.
12. Образцов В.А. Криминалистика : курс лекций / В.А. Образцов. – М., 1996. – С. 48.
13. Роша А.Н. Введение в теорию организационного управления / А.Н. Роша. – М., 1992. – С. 110.
14. Тищенко В.В. Кори́стно-наси́льствен-ные преступления: криминалистический анализ : монография / В.В. Тищенко. – Одесса : Юрид. лит., 2002.
15. Украинцев Б.С. Развитие в процессах управления / Б.С. Украинцев. – М., 1978. – С. 32; Афанасьев В.Г. Наука управления обществом / В.Г. Афанасьев. – М., 1973. – С. 611.
16. Шепитько В.Ю. Криміналістика : енциклопедичний словник / В.Ю. Шепитько. – Х. : Право, 2001. – С. 154.

Стаття надійшла до редакції 21.05.2013.

Саинчин С.А. К разработке отдельной криминалистической методики расследования детоубийств

В статье рассматриваются некоторые проблемы определения некоторых элементов частных методик, анализируются высказывания ученых-криминалистов. Обосновывается актуальность и необходимость применения организационно-управленческой деятельности при расследовании детоубийств.

Ключевые слова: частная криминалистическая методика, организация управления, информация, организационные задачи при расследовании детоубийств.

Sainchin S. About developing a separate criminalistic methods of infanticide investigation

The main objective of the investigation is the regulation mechanism, the creation and maintenance of purposeful work conditions for solving crimes. The organization of investigation includes: a) development of an agreed action plan of law enforcement agencies; b) good communication of investigator, operational workers, professionals, officials, services, and law enforcement units, c) qualified management investigative team providing; d) regular information exchange; e) coordinating and harmonizing the actions of participants of criminal activity investigate episodes and in respect of each defendant; e) timely development investigation plans, making them appropriate adjustments at each stage of the investigation and monitoring its implementation.

Organization of investigation can occur at different levels: high – as a system of measures by which the proper functioning of the system of investigation is ensured and its individual components; management – as a system of measures that provide focused and coordinated activities on the basis of information processing with forward and reverse channels called communication and decision-making; methodical – as a system of measures to ensure the use of effective methods of disclosure of certain specific offenses or criminal activities and all its episodes; tactical – as a system of measures to ensure the effective use of tactics and rules for the preparation, conduct and fixing some investigations and tactical operations.

Key words: private criminalistic methods, organization of management, information and organizational tasks in the investigation of infanticide.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 658.8(478)

В.М. Анікеєнко

ЕКОЛОГІЧНА ЕКСПЕРТИЗА ПРОДОВОЛЬЧОГО РИНКУ УКРАЇНИ

У статті доведено необхідність проведення екологічної експертизи продовольчого ринку України. Запропоновано механізм міжгалузевого цінового регулювання як напрям державного регулювання продовольчого ринку. Аргументовано доцільність підготовки та прийняття Аграрного кодексу України, який має стати системоутворювальним законодавчим актом з питань аграрної політики та аграрних відносин.

Ключові слова: аграрний кодекс, агропромисловий комплекс, екологічна експертиза, продовольчий комплекс.

Розглядаючи регіональне продовольче забезпечення, не можна не підкреслити особливого впливу екологічного фактора на його реалізацію. Сільське господарство як галузь має специфіку виробництва, де тісно переплітаються природні та економічні процеси. Нерозумне втручання людини в цей складний процес спричинило нові проблеми, що перешкоджають стійкому розвитку сучасного суспільства: деградацію ґрунтового покриву й усієї біосфери в цілому, скорочення посівних площ, зумовлене ерозією та розширенням промислової інфраструктури тощо. Усе це становить серйозну загрозу, тому що родючість ґрунту – матеріальна основа сільськогосподарського виробництва, одержання стійких врожаїв, створення необхідної кормової бази для тваринництва. Тому його стан є однією з умов забезпечення продовольчої безпеки на регіональному й на національному рівні.

Мета статті – довести необхідність проведення екологічної експертизи продовольчого ринку України.

Для України екологічний аспект продовольчої забезпеченості набуває особливої гостроти саме у зв'язку з незадовільним станом сільськогосподарських угідь, зі зростанням падіння родючості ґрунтів, що, за прогнозами вчених, вже в найближчому майбутньому може мати негативні наслідки для великих землеробських територій, якщо не вжити відповідних заходів. Однією з основних причин такої ситуації є нераціональне використання земель, що спричинило ерозію ґрунтів, засолення тощо. Загалом в Україні масштаби земель, що зазнали ерозії, становлять приблизно 53% усієї площі. Значні обсяги сільськогосподарських земель забруднені викидами промислових підприємств, а також радіоактивними еле-

ментами, що є наслідком Чорнобильської катастрофи. Крім цього, останніми роками через значне скорочення обсягів робіт із захисту рослин від хвороб, бур'янів і шкідників різко погіршився фітосанітарний стан ґрунтів та посівів, у результаті чого втрачається до 30% потенційного врожаю й погіршуються споживчі якості одержуваної продукції.

На наш погляд, необхідно підкреслити, що досягнення продовольчої забезпеченості регіону неможливе без запобігання деградації навколишнього середовища, збереження та ефективного використання її ресурсів. Забезпеченість необхідно досягати шляхом збільшення виробництва продовольства без виснаження земельних ресурсів і завдання шкоди природі. Для цього необхідно реалізувати комплекс заходів щодо захисту ґрунтів від ерозії, більш широко використовувати органічні добрива, біологічний азот, поліпшувати рекультивацію порушених сільськогосподарських угідь, відновлювати ґрунтовий покрив, забруднений токсичними речовинами. Людська цивілізація поза біосферою існувати не може, тому для забезпечення стійкого розвитку будь-якого регіону необхідно ввести суворий правовий контроль за дотриманням норм екологічного права. Особливу увагу слід приділити розробці науково обґрунтованої концепції екологізації агропромислового виробництва і, відповідно до неї, реалізовувати заходи з підвищення еколого-економічної ефективності використання земель на основі впровадження природоохоронних заходів у землеробстві, економічного регулювання й стимулювання раціонального землекористування. Екологізація сільськогосподарського виробництва має стати пріоритетним напрямом у перетворенні галузі та відповідати вимогам опти-

мального поєднання екологічного фактора й економічних інтересів.

Як неодноразово зазначалося вище, неможливо досягти стану продовольчої забезпеченості, не забезпечивши населення продуктами харчування в обсягах, достатніх для повноцінного задоволення потреб людей у продовольстві. Особливу роль відіграє виробництво екологічно чистих і безпечних для здоров'я продуктів. Безпека харчових продуктів і продовольчої сировини належать до основних факторів, що визначають здоров'я населення. Відомо, що близько 70% шкідливих речовин надходить в організм людини разом із продуктами харчування.

Екологічно чистими та безпечними для здоров'я прийнято вважати продукти, що не містять токсичних речовин і канцерогенів, не справляють мутагенних чи інших несприятливих впливів на організм людини. Безпеку харчових продуктів оцінюють за кількісним чи якісним вмістом у них мікроорганізмів, речовин хімічної й біологічної природи, штучних і природних радіонуклідів, солей важких металів, нітритів, нітратів, пестицидів. Мікроорганізми та інші небезпечні й шкідливі для людини речовини потрапляють у сировину та продукти харчування при вирощуванні, збиранні й транспортуванні, у процесі переробки сировини, зберігання й транспортування готової продукції, а також через порушення санітарно-гігієнічних вимог тощо.

Вживання в їжу продуктів, забруднених подібними речовинами, призводить до захворювання бронхіальною астмою, гострими респіраторними інфекціями, серцево-судинними й онкологічними захворюваннями, до дисфункції мозку. Особливо страждає травна система людини, тому що неякісні харчові продукти справляють руйнівну та дратівну дію на структуру й функції її органів, а це лежить в основі більшості хронічних захворювань (гастрит, коліт, ентерит, холецистит, панкреатит тощо).

Особлива небезпека в тому, що найбільше зазнають негативного впливу забрудненої продукції діти.

Результатами вживання подібної продукції є яскраві негативні тенденції в стані здоров'я населення України: скорочення тривалості життя, зростання захворюваності й смертності, часті випадки появи неповноцінного чи нежиттєздатного потомства.

Основними причинами проблем, пов'язаних з безпекою продовольства, на наш погляд, стали:

- тривале погіршення екологічної обстановки, що в межах ланцюга "земля – рослина – тварина" призводить до зниження якості та безпеки продуктів, які вживає людина;
- низький рівень санітарної культури виробників і споживачів продовольства, зумовлений багато в чому інформацій-

ним дефіцитом у питаннях культури харчування;

- збільшення обсягів низькоякісного імпорту продовольчої продукції;
- недосконалість контролю за якістю пропонуваної населенню продовольчої продукції.

З метою збереження здоров'я населення необхідно поставити міцний кордон на шляху неякісної продукції. Для того, щоб продукти харчування, які споживає населення, відповідали вимогам до екологічно чистої й безпечної для людського організму продовольчої сировини та харчових продуктів, необхідна реалізація таких заходів, як суворий державний контроль за якістю сільськогосподарської сировини та готової продукції на стадіях виробництва, транспортування, збереження й збуту відповідно до чинного законодавства; жорсткий контроль за санітарно-технічним станом підприємств – виробників продуктів харчування; розвиток системи підготовки та перепідготовки кадрів усіх рівнів у галузі сільськогосподарського виробництва, харчових технологій і гігієни харчування; формування в населення принципів та навичок здорового харчування; контроль і припинення незаконної підприємницької діяльності, пов'язаної з протиправним виробництвом та реалізацією фальсифікованої продукції; припинення надходження в продаж неякісних продуктів харчування як імпортного, так і вітчизняного виробництва. Тільки сукупність усіх заходів дасть змогу досягти повної продовольчої забезпеченості з гарантією екологічної чистоти продовольчої сировини й харчових продуктів, що має величезне значення для збереження та зміцнення здоров'я населення.

Концепція переходу до стійкого розвитку повинна спиратися на аргументоване обґрунтування оптимального досягнення продовольчої забезпеченості в глобальному, національному, регіональному масштабах.

Розглянувши еволюцію вирішення продовольчої проблеми на різних історичних етапах розвитку суспільства, можна сказати, що в умовах транзитивної економіки продовольча проблема була усвідомлена й безпосередньо відображена у свідомості суспільства як проблема продовольчої забезпеченості. Такий підхід відображає вищий рівень теоретичного осмислення й узагальнення нагромаджене людством досвіду в задоволенні потреб з урахуванням дії ринкових механізмів, впливу соціально-економічних важелів в управлінні виробництвом, розподілом, обміном продовольства, розвитком економічних зв'язків між регіонами та країнами.

Продовольча забезпеченість на місцевому (регіональному) рівні, на наш погляд, є системою економічних відносин між господарюючими суб'єктами зі створення умов

задоволення потреб (як поточних, так і надзвичайних) населення в продуктах харчування відповідно до необхідних норм, які забезпечують повноцінну життєдіяльність населення, при найбільш оптимальному використанні ресурсного потенціалу країни й можливостей регіонального продовольчого ринку.

Аналіз соціально-економічних перетворень в економіці країни виявив серйозні суперечності в процесі досягнення продовольчої забезпеченості на регіональному рівні із застосуванням методики, суть якої зводиться до встановлення питомої ваги фактичного значення фактора до нормативного. Комплексний вплив факторів, поданий у вигляді одного сукупного індексу, дає змогу оцінити рівень продовольчого самозабезпечення. Досягти продовольчої забезпеченості, на наш погляд, можна трьома етапами. Перший – це досягнення обсягів виробництва, достатніх для повноцінного харчування всіх соціальних груп населення. Другий – відновлення обсягів виробництва. І третій – подальше збільшення виробництва з особливим акцентуванням уваги на високу якість та екологічну чистоту продуктів харчування.

Для реалізації поставлених завдань необхідно проведення послідовної продовольчої й аграрної політики, що включає в себе такі ключові моменти. Для подолання сформованих суперечностей у задоволенні потреб населення в повноцінних продовольчих товарах необхідно підвищити ефективність використання наявних ресурсів. Збільшення обсягів виробництва м'яса можна досягти за рахунок розвитку промислових комплексів з вирощування свиней, птиці як найбільших галузей тваринництва, що швидко окупаються. Нарощування обсягів виробництва молока можливе шляхом відновлення поголів'я корів, підвищення їх продуктивності. Для цього необхідне удосконалення племінних робіт, ветеринарного обслуговування, забезпечення повноцінної кормової бази.

Для підвищення врожайності продукції рослинництва важливою є робота з упровадження районованих висококласних гібридних насіннєвих зернових і олійних культур, збільшення використання добрив. Крім цього, необхідне термінове проведення заходів щодо охорони й рекультивації земель. У цьому, на наш погляд, мають надати фінансову допомогу органи місцевого самоврядування, тому що від якості земель прямо залежить самозабезпечення продовольством.

Збільшення виробництва неможливе без створення й підтримки належної матеріально-технічної бази. Тому необхідне створення системи лізингу сільськогосподарської техніки. Наявність такої системи дасть змогу відповідно до світового досвіду продавати устаткування в кредит. Велику увагу

необхідно приділити організації МТС і забезпеченню їх якісним устаткуванням. Для області актуальним є питання про створення постійно діючої системи добору, підготовки, розміщення і закріплення кадрів, адресної, цільової підготовки фахівців. Також особливий акцент слід зробити на відродженні професійно-технічної освіти, підвищенні привабливості та мотивації селянської праці для молоді. Для цього необхідне поліпшення соціального стану на селі (регулярні виплати заробітної плати, забезпечення молодих людей житлом і підтримка закладів культури в сільській місцевості, розвиток мережі медичних та освітніх установ).

Удосконалення управління системою продовольчої самозабезпеченості регіону має проводитися шляхом підвищення ролі органів місцевого самоврядування, які відповідають за повноцінне задоволення потреб населення в продуктах харчування, здійснюють підтримку виробника сільгосппродукції відповідно до програмно-цільового принципу, стимулюючи тим самим розширення продовольчого ринку.

Розвиток постачальницько-збутової мережі для населення, яке займається виробництвом сільгосппродукції, дасть змогу збільшити обсяги переробки продовольчої продукції.

Однак, крім зусиль місцевих органів влади, для досягнення продовольчої забезпеченості дуже важливою є державна підтримка, а саме:

- надання державної підтримки створенню великих продовольчих корпорацій і агропромислових груп, тому що не можна допускати руйнування потенціалу великотоварного сільгоспвиробництва;
- державне регулювання еквівалентного обміну між сільським господарством та іншими галузями економіки на основі підтримки паритету цін на промислову й сільськогосподарську продукцію, захист сільгоспвиробників від монополізованих промислових структур;
- удосконалення системи пільг і дотацій. Державна підтримка повинна бути прив'язана до зростання продуктивності праці й обсягів реалізації;
- відшкодування збитків у зв'язку з неурожаєм, зумовленими природними катастрофами, непередбаченими коливаннями ринкової кон'юнктури, у тому числі порушеннями паритету в товарообміні між містом і селом;
- створення механізму надання дешевих кредитів підприємствам аграрного сектора, а також умов, що стимулюють комерційні банки на надання дешевих кредитів аграрному сектору шляхом введення пільгової ставки оподаткування прибутку банків у частині доходів, отриманих від кредитування аграрного сектора.

На наш погляд, тільки комплексна реалізація всіх зазначених заходів дасть змогу гарантувати досягнення продовольчої забезпеченості, повноцінне задоволення потреб жителів у харчуванні й тим самим підвищити рівень життя населення.

Запропоновано механізм міжгалузевого цінового регулювання як напрям державного регулювання продовольчого ринку, що здійснюється за допомогою загального механізму ціноутворення на кінцеву продукцію продовольчого ринку, включає активні регулятивні функції, що поетапно реалізуються, відображають об'єктивні закономірності ринкових відносин й економічні інтереси, що враховуються як державою, так і безпосередньо товаровиробниками та споживачами кінцевої продукції.

В умовах розвитку міжнародної торгівлі, жорсткої конкурентної боротьби на внутрішньому й зовнішньому ринках, боротьби за вітчизняний та імпортований ринок, підвищення вимог щодо забезпечення якості товарів, продукції, продовольчої безпеки істотно зростає роль держави у регулюванні ринкових відносин у всіх галузях економіки. Саме тому в основу ринкових перетворень у сільськогосподарському виробництві має бути покладена концепція формування в Україні регульованого продовольчого ринку. Регульований ринок є способом товарного обміну, який здійснюється на засадах поєднання принципів вільних ринкових відносин та системи державного регулювання цих відносин.

На підставі узагальнення практики організації й функціонування продовольчого ринку в Україні та його державного регулювання з метою подальшого вдосконалення ринкових відносин в аграрній сфері та підвищення його ефективності доцільно було б здійснити такі організаційно-правові заходи: розробити та затвердити Державну програму розвитку сільськогосподарського виробництва й продовольчого ринку в Україні на десять років та її правове забезпечення; надавати реальну державну підтримку з метою зростання валового виробництва сільськогосподарської конкурентоспроможності продукції високої якості, забезпечення його стабільності та підвищення рівня рентабельності сільськогосподарських товаровиробників усіх форм власності. Державне регулювання ринкових відносин у сільськогосподарському виробництві слід спрямувати на розвиток ринкової інфраструктури, підтримку стабільних доходів сільськогосподарських товаровиробників та підвищення рівня життя сільського населення; забезпечити регулювання ринкових відносин в АПК з дотриманням ринкових принципів, спрямовуючи його на розвиток аграрних бірж, аукціонів, агроторгових домів та інших форм організаційної торгівлі продовольчою продукцією, а також на вільне ціноутворення шляхом установ-

лення тарифів, пільгового оподаткування, створення аграрних і страхових фондів без втручання у внутрішню діяльність учасників ринкових відносин та без надмірного, необґрунтованого адміністративного впливу на формування попиту й пропозиції на продовольчу продукцію; вжити організаційних заходів щодо стабілізації продовольчого ринку, зокрема з питань ціноутворення та вирівнювання доходів усіх учасників ринкової діяльності; створити сприятливі умови для розвитку експорту вітчизняної продовольчої продукції й захисту вітчизняних товаровиробників продовольчої продукції від демпінгового імпорту зарубіжної продовольчої продукції; розробити систему заходів, спрямованих на значне стабільне збільшення виробництва якісної конкурентоспроможної продовольчої продукції з метою запобігання її перевиробництву, завоювання зарубіжних ринків продовольчої продукції.

Важливим напрямом державної підтримки розвитку продовольчого ринку має стати забезпечення більш значної ролі кооперації у сфері виробництва та реалізації продовольчої продукції, надання пільг товаровиробникам та іншим учасникам продовольчого ринку. У першочерговому порядку в цьому напрямі доцільно було б вжити таких заходів: зробити порівняльний аналіз аграрного законодавства й законодавства про продовольчий ринок України із законодавством Європейського Союзу та розробити наукові рекомендації щодо його гармонізації з метою створення правових умов для вступу України до Європейського Союзу; забезпечити реалізацію права власників земельних ділянок у сільськогосподарських виробничих кооперативах для спільного виробництва сільськогосподарської продукції; розробити методичні рекомендації для створення сільськогосподарських виробничих та обслуговуючих кооперативів на засадах міжнародних кооперативних принципів; вивчити й узагальнити досвід участі сільськогосподарських виробничих і обслуговуючих кооперативів та організацій споживчої кооперації в продовольчому ринку й вирішити питання про поширення кращих здобутків; створити умови для об'єднання в сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи фермерських господарств, особистих селянських господарств і надати державну підтримку діяльності таких кооперативів як неприбуткових організацій.

У системі заходів з поліпшення правового поля продовольчого ринку в Україні мають бути й кроки щодо вдосконалення правового статусу аграрних бірж як неприбуткових суб'єктів продовольчого ринку. Положення щодо неприбутковості аграрних бірж доцільно внести як у законодавство про біржі, так і в норми податкового законодавства. Вважаємо обґрунтованим визначення основних положень про спотові,

форвардні та ф'ючерсні договори в нормативних актах, що регулюють біржову діяльність.

Крім удосконалення окремих положень законодавства, що регулює в цілому біржову діяльність (визначення статусу біржових посередників, особливостей окремих видів біржових відносин, порядку створення та діяльності товарних бірж), окремо треба врегулювати діяльність аграрних бірж як особливого різновиду товарних бірж.

Окремої уваги потребує питання визначення статусу агроторгових домів та особливостей їх взаємодії з аграрними біржами. Закріплення на законодавчому рівні зазначених положень сприятиме ефективній діяльності аграрних бірж та формуванню інфраструктури аграрного ринку із чітким регламентуванням і статусом усіх його елементів.

Вважаємо за необхідне прийняття спеціального закону "Про аграрну біржу", в якому мають бути відображені особливості діяльності аграрних бірж як специфічного учасника торговельних відносин. У законопроекті запропоновано передбачити умови участі в заснуванні аграрних бірж не лише вітчизняних, а й зарубіжних учасників, при цьому половину з них мають становити вітчизняні учасники. Також вважаємо доцільним урегулювання порядку та умов закупівель через аграрні біржі сільськогосподарської продукції для державних резервів, а також для державних запасів та місцевих потреб, визначення джерел фінансування закупівель для держави й місцевих потреб, відносин між аграрними біржами (агроторговими домами), виробниками сільськогосподарської продукції, посередниками, її продавцями й покупцями.

Одним із напрямів удосконалення державного регулювання ринкових відносин у сфері виробництва й реалізації сільськогосподарської продукції має стати вирішення внутрішніх суперечностей у законодавстві України та приведення його положень у відповідність до законодавства ЄС. Із цією метою доцільно вжити таких заходів. По-перше, до прийняття рішень щодо гармонізації законодавства України із законодавством ЄС з питань відповідальності за продаж продукції неналежної якості (дефектної) потрібно узгодити між собою різні норми законодавства України та привести їх у відповідність до норм Цивільного кодексу України.

Зокрема, у законодавстві України слід розмежувати та упорядкувати використання таких термінів, як "неякісна сільськогосподарська продукція", "небезпечна сільськогосподарська продукція", "продукція, що містить недоліки". Доцільно впровадити в законодавство України термін "дефектна продукція" відповідно до того розуміння, яке викладене в Директиві Європейського Союзу. При цьому слід розмежувати поняття

"неякісна продукція" та "дефектна продукція". Перше слід розцінювати як ринкову категорію, яка визначається сторонами за домовленістю і яка впливає на ціну товару, а друге – як категорію правову. При цьому допустиме використання термінів "безпечна продукція" та "небезпечна продукція". Проте незалежно від змісту цих термінів визнання або невизнання продукції безпечною не може виключати відповідальність за шкоду, заподіяну споживанням такої продукції. Доцільно визначитися з використанням термінів "продукція" і "товар". Перший, на нашу думку, відповідає Директиві ЄС, але його зміст у законодавстві України слід узгодити зі ст. 2 Директиви. Слід також відмовитися від використання в законодавстві України концепції, згідно з якою наявність сертифікатів на продукцію виключає відповідальність за шкоду, заподіяну продукцією.

З метою закріплення результатів реформування аграрного сектора України та забезпечення переведення системи сільськогосподарського виробництва у відповідність до стандартів Європейського Союзу доцільно підготувати й прийняти Аграрний кодекс України, який має стати системоутворювальним законодавчим актом з питань аграрної політики та аграрних відносин. Аграрний кодекс України має складатися з таких розділів:

1. Загальні положення.
2. Система виробників товарної сільськогосподарської продукції.
3. Державна підтримка виробників сільськогосподарської продукції.
4. Регулювання дохідності виробництва сільськогосподарської продукції.
5. Система реалізації сільськогосподарської продукції.
6. Експорт сільськогосподарської продукції.
7. Імпорт сільськогосподарської продукції.
8. Особливості державної підтримки виробників екологічно чистої та дієтичної сільськогосподарської продукції.

Висновки. З метою збереження здоров'я населення необхідно поставити міцний кордон на шляху неякісної продукції. Для того, щоб продукти харчування, які споживає населення, відповідали вимогам до екологічно чистої й безпечної для людського організму продовольчої сировини і харчових продуктів, необхідна реалізація таких заходів, як суворий державний контроль за якістю сільськогосподарської сировини й готової продукції на стадіях виробництва, транспортування, збереження та збуту відповідно до чинного законодавства; жорсткий контроль за санітарно-технічним станом підприємств – виробників продуктів харчування; розвиток системи підготовки й перепідготовки кадрів усіх рівнів у галузі сільськогосподарського виробництва, хар-

чових технологій і гігієни харчування; формування в населення принципів та навичок здорового харчування; контроль і припинення незаконної підприємницької діяльності, пов'язаної з протиправним виробництвом та реалізацією фальсифікованої продукції; припинення надходження в продаж неякісних продуктів харчування як імпортного, так і вітчизняного виробництва. Тільки сукупність усіх заходів дасть змогу досягти повної продовольчої забезпеченості з гарантією екологічної чистоти продовольчої сировини й харчових продуктів, що має величезне значення для збереження та зміцнення здоров'я населення.

Список використаної літератури

1. Агропромисловий комплекс України: стан, тенденції та перспективи розвитку : інформ.-аналіт. зб. / [за ред. П.Т. Саблука та ін.]. – К. : ІАЕ УААН, 2002. – Вип. 5. – С. 92.
2. Закон України "Про державну підтримку сільського господарства України" від 24 червня 2004 р. № 1877-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
3. Земельний кодекс України. – Запоріжжя : Поліграф, 2001. – 100 с.
4. Сільське господарство України : стат. щоріч. за 2011 рік / [за заг. кер. Ю.М. Остапчука] ; Держкомстат України. – К., 2012. – 369 с.
5. Указ Президента України "Про заходи щодо прискорення розвитку аграрного ринку" від 08.08.2002 р. № 694/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

Стаття надійшла до редакції 29.05.2013.

Аникеенко В.Н. Экологическая экспертиза продовольственного рынка Украины

В статье доказана необходимость проведения экологической экспертизы продовольственного рынка Украины. Предложен механизм межотраслевого ценового регулирования как направление государственного регулирования продовольственного рынка. Аргументирована целесообразность подготовки и принятия Аграрного кодекса Украины, который должен стать системообразующим законодательным актом по вопросам аграрной политики и аграрных отношений.

Ключевые слова: аграрный кодекс, агропромышленный комплекс, экологическая экспертиза, продовольственный комплекс.

Anikeenko V. Ecological expertise of grocery market of Ukraine

In the article author proved the need of holding ecological expert examination of grocery market of Ukraine. It was offered mechanism inter-branch price regulation as a way of governmental regulation of grocery market. It was argued expediency of preparation and accepting of Agrarian Code of Ukraine, which should be system constructed legislative act with questions of agrarian policy and agrarian relations.

Taking a view of regional grocery support it can't not be underlined the special influence of ecological factor on its fulfillment. Agriculture as a branch has peculiarity of production where are closely connected nature and economical processes. Unwise interference of humans in this difficult process made new problems, which prevent stable development of today's society: degradation ground covering and the total biosphere in whole, reduction of sown area, caused by erosion and widening infrastructure and so on. All this makes serious danger as fertility of soil is material base of agricultural production, receiving lasting harvest, creating necessary forage reserves for cattle breeding. So its condition is one of the positions of securing grocery safety on region and national level.

With the aim of preservation health of the population it should be set a board on the way of low quality production. The products, which eat population, should meet request of ecologically clean and safe for human organism grocery stuff and products, realization of such actions needed as strict governmental control for agricultural raw materials and integrated products on stage of production, transportation, preservation and selling appropriate to valid legislation; hard control for sanitary-technical condition of companies producers of products; development of the system of preparation and re-qualification of stuff of all levels in agricultural production, food production and hygiene nourishment; form peoples principles and habits of healthy food, control and stopping illegal entrepreneurial business which is connected with illegal production and realization falsify production; stopping incomings in sale low-quality products as imported or native manufactured. Just all the measures give ability to achieve complete grocery provision with guarantee of ecological cleanness of grocery row materials and products which gives big meaning for preservation and improving health of population.

Key words: agrarian code, agro-industrial complex, ecological expert examination, grocery system.

УДК 351.83

О.В. Жадан

кандидат економічних наук, доцент
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

СОЦІАЛЬНО-КОМУНІКАТИВНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВИХ ВІДНОСИН: ТЕОРІЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ

У статті визначено зміст соціально-комунікативного механізму державного регулювання соціально-трудоових відносин, взаємозв'язки й взаємозалежності його елементів. Обґрунтовано склад та особливості застосування властивих йому державно-управлінських інструментів формування й підтримування соціального діалогу в соціально-трудоовій сфері. Охарактеризовано перспективи застосування соціально-комунікативного механізму в здійсненні державного регулювання процесів соціального діалогу в соціально-трудоовій сфері.

Ключові слова: соціально-комунікативний механізм державного регулювання соціально-трудоових відносин, державно-приватне партнерство, соціальний діалог.

Трансформаційні процеси, що відбуваються в багатьох сферах суспільного життя нашої країни під дією зовнішніх і внутрішніх чинників, актуалізують потребу у формуванні дієвих інститутів державно-приватного партнерства в соціально-трудоовій сфері. Саме вони мають забезпечувати стабільні, ефективні зв'язки між роботодавцями та працівниками і, відповідно, адаптацію соціально-трудоових відносин до змін в економіці. У зв'язку із цим постає необхідність розвитку механізмів впливу держави на формування та підтримання процесів соціального діалогу в Україні, спираючись на кращі зразки світового і, перш за все, європейського досвіду.

Вивченню проблем формування та розвитку механізмів державного регулювання соціально-трудоових відносин присвячено наукові праці численних вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема: О. Бражко, Н. Волгіна, А. Гірник, О. Грішнєвої, Р. Колосової, А. Колота, Г. Мелік'яна, С. Мельника, А. Мерзляк, В. Міненко, Г. Осового та ін. Мінливість та динамічність соціально-трудоових відносин вимагають постійного оновлення науково-методичного забезпечення їх державного регулювання.

Метою статті є визначення структурно-функціонального змісту соціально-комунікативного механізму державного регулювання соціально-трудоових відносин, взаємозв'язків та взаємозалежностей його елементів, складу й особливостей застосування властивих йому державно-управлінських інструментів формування та підтримування соціального діалогу в соціально-трудоовій сфері.

Механізми державного регулювання соціально-трудоових відносин до цього часу є поняттям, яке не має достатньо чіткого визначення та складу. Більшість дослідників

соціально-трудоовій сфері вважають, що вони є складовою соціальної політики держави й засновані на її принципах, напрямках та інструментах (соціальна допомога, соціальний захист, соціальна підтримка). Це твердження можна вважати цілком правильним, але воно є неповним і недостатньо конкретним, оскільки ці механізми повинні включати конкретні критерії визначення повноважень і репрезентативності сторін соціально-трудоових відносин, форми та процедури їх взаємодії, забезпечення контролю за виконанням взаємних зобов'язань сторін.

Отже, механізм державного регулювання соціально-трудоових відносин – це сукупність принципів, напрямів, управлінських засобів (інституціональних, правових, організаційних, економічних) та заходів регуляторного впливу держави (нормативно-цілових, прогностичних, обліково-інформаційних, аналітично-діагностичних, фінансово-економічних, договірних, ресурсно-розподільчих, контрольно-ревізійних) на формування та розвиток соціально-трудоових відносин, спрямованих на підвищення якості трудового життя й досягнення в суспільстві соціальної злагоди та стабільності.

Метою механізму державного регулювання соціально-трудоових відносин є створення умов розбудови соціальної держави, спрямованих на збереження людського та трудового потенціалу, забезпечення їх розвитку, захист соціальних інтересів особи й суспільства шляхом чіткого функціонування суб'єктів цих відносин, координації їх елементів, формування оптимального співвідношення між різними формами, методами та засобами для отримання очікуваних результатів.

Розглядаючи механізми державного регулювання соціально-трудоових відносин з позицій структурно-функціонального підхо-

ду, до їх складу можна зарахувати такі самостійні механізми:

- організаційно-правовий, що охоплює відповідні норми Конституції України, міжнародних угод та відповідних ратифікованих Україною конвенцій МОП, Кодексу законів про працю України та інших нормативно-законодавчих актів, що регламентують функціонування соціально-трудова відносин, а також органи законодавчої влади (Верховна Рада України, комітети Верховної Ради України);
- інституціональний, що включає в себе міністерства, державні комітети, Державну службу зайнятості, інші органи центральної та місцевої виконавчої влади, місцевого самоврядування тощо;
- методично-інформаційний, що складається з наукових розробок методичного та інформаційного спрямування щодо функціонування й розвитку соціально-трудова відносин, системи моніторингового та аналітичного забезпечення тощо;
- організаційно-економічний, що включає соціально орієнтовані бюджети всіх рівнів, державні соціальні стандарти, систему загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Виходячи з підвищення ролі державно-приватного партнерства в соціально-трудова сфері, до системи механізмів державного регулювання соціально-трудова відносин необхідно запровадити соціально-комунікативний механізм, який являє собою сукупність організаційних, правових, економічних заходів і принципів, спрямованих на підвищення ефективності впливу держави на функціонування та забезпечення розвитку системи соціального діалогу як одного з найбільш дієвих засобів вирішення проблем і суперечностей у соціально-трудова сфері.

Метою соціально-комунікативного механізму є створення необхідних умов для демократизації соціально-трудова відносин, повного розкриття потенціалу системи соціального діалогу, а також досягнення в суспільстві соціальної злагоди й цілісності.

Виходячи з поставленої мети, соціально-комунікативний механізм державного регулювання соціально-трудова відносин спрямований на вирішення таких завдань:

- формування дієвої системи соціального діалогу, що забезпечує залучення всіх суб'єктів соціально-трудова відносин до управління соціально-економічними процесами в суспільстві;
- посилення соціальної відповідальності бізнесу й мотивації до праці найманих працівників;
- підтримка розвитку представницьких органів працівників і роботодавців, удосконалення організаційно-правового забезпечення їх діяльності;

- ініціювання розширення мережі органів, через які реалізується соціальний діалог на галузевому, територіальному та локальному рівнях управління, і створення передумов для реалізації їх рішень при формуванні державної соціальної політики;
- усунення суперечностей і непорозумінь щодо намірів, які відображають інтереси кожної зі сторін соціального діалогу;
- сприяння досягненню взаємного залучення учасників соціально-трудова відносин до виконання укладених домовленостей, сприяння встановленню в суспільстві соціальної злагоди.

Серед основних принципів функціонування цього механізму слід виділити такі:

- сприяння держави розвитку соціального діалогу в соціально-трудова сфері на демократичних засадах;
- законодавче забезпечення прав, повноважень та рівноправності сторін соціально-трудова відносин;
- обов'язковість урахування рішень соціальних партнерів під час формування соціальної політики держави;
- відповідальність учасників соціально-трудова відносин за виконання прийнятих зобов'язань;
- контроль за функціонуванням системи соціального діалогу в соціально-трудова сфері, виконанням досягнутих домовленостей, додержанням критеріїв репрезентативності сторін.

Реалізація завдань соціально-комунікативного механізму забезпечується в результаті взаємодії його структурних елементів, серед яких:

- система підтримки постійного переговорного процесу між представниками інститутів соціального діалогу (профспілок, об'єднань роботодавців та владних структур);
- постійно діючі органи (тристоронні комісії) з регулювання соціально-трудова відносин;
- встановлення й дотримання процедур узгодження інтересів і позицій сторін;
- кодифікація відносин соціального діалогу в законах України, нормативних документах органів державного управління;
- системи контролю за виконанням ухвалених договорів і угод;
- робота експертів партнерських відносин з аналізу стану та перспектив розвитку системи соціального діалогу.

Розбудова правових засад соціального діалогу в Україні почалася з прийняття в 1991 р. Закону України "Про зайнятість населення" [1]. Статтею 17 цього Закону передбачено для підготовки погоджених рішень щодо здійснення політики зайнятості створення координаційних комітетів сприяння зайнятості з представників профспі-

лок, органів державного управління та підприємств.

Першим органом соціального діалогу став Український координаційний комітет сприяння зайнятості населення – постійно діючий тристоронній орган, утворений на громадських засадах з метою підготовки і прийняття погоджених рішень з питань політики зайнятості в країні.

Наступним кроком держави в налагодженні тристороннього соціального діалогу між представниками органів державної влади, роботодавців та найманих працівників стало створення в лютому 1993 р. Національної ради соціального партнерства (НРСП), яка стала постійно діючим консультативно-дорадчим органом при Президенті України. Практичний досвід діяльності НРСП за 12 років засвідчив необхідність реформування та внесення назрілих коригувань у Положення про НРСП, спрямованих на посилення ролі тристороннього органу, який має бути сполучною ланкою між державою, профспілками й роботодавцями. Указом Президента України "Про розвиток соціального діалогу в Україні" від 29.12.2005 р. № 1871/2005 утворено Національну тристоронню соціально-економічну раду (НТСЕР), при цьому НРСП ліквідовано [6].

Наступним етапом розвитку НТСЕР стало прийняття Закону України "Про соціальний діалог в Україні", згідно з яким вона визначалася як постійно діючий орган, що утворюється Президентом України для ведення соціального діалогу [7].

До основних завдань НТСЕР належать:

- вироблення консолідованої позиції сторін соціального діалогу щодо стратегії економічного й соціального розвитку України та шляхів вирішення існуючих проблем у цій сфері;
- підготовка та надання узгоджених рекомендацій і пропозицій Президентові України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України з питань формування і реалізації державної економічної та соціальної політики, регулювання трудових, економічних, соціальних відносин [7].

З метою сприяння врегулюванню колективних трудових спорів (конфліктів) Указом Президента України від 17.11.1998 р. № 1258/98 створено Національну службу посередництва і примирення (НСПП), яка є постійно діючим державним органом [2].

Основними завданнями НСПП є сприяння взаємодії сторін соціально-трудових відносин у процесі врегулювання колективних трудових спорів, що виникли між ними; прогнозування виникнення конфліктів і сприяння своєчасному їх вирішенню; здійснення посередництва та примирення під час вирішення таких спорів [2].

Особлива увага приділяється НСПП питанням удосконалення взаємодії з центральними і місцевими органами виконавчої

влади, органами місцевого самоврядування, профспілками та роботодавцями, а також активна співпраця з НРСП і з 2006 р. із знову створеною Національною радою. У практику роботи увійшли проведення семінарів, конференцій, круглих столів між сторонами соціального партнерства. Важливим фактором такої взаємодії є можливість залучення представників органів влади, профспілок та роботодавців у примирних процедурах як експертів, незалежних посередників і арбітрів.

Подальшим розвитком інституціональних і процедурних основ соціального діалогу стало прийняття:

- Закону України "Про колективні договори і угоди" (1993 р.) [3], розробленого із частковим урахуванням міжнародного досвіду, норм та положень конвенцій і рекомендацій МОП. Цим законом визначено сфери укладання колективних договорів та угод, суб'єкти переговорів, порядок ведення колективних переговорів і врегулювання розбіжностей, процедуру підписання колективних договорів та угод, відповідальність сторін тощо;
- Закону України "Про профспілки, їх права та гарантії діяльності" (1999 р.) [5], який визначив, що "представництво інтересів членів профспілки у взаємовідносинах із роботодавцями, органами державної влади та органами місцевого самоврядування здійснюється на основі системи колективних договорів та угод, а також відповідно до законодавства", тобто на принципі трипартизму;
- Закону України "Про організації роботодавців" (2001 р.) [4], що чітко визначив правові засади створення й діяльності організацій роботодавців та їх об'єднань. Принципово важливим є законодавче закріплення повноважень організацій роботодавців, їх відносин з органами державної влади та організаціями найманих працівників.

На сучасному етапі розвиток соціального діалогу в Україні відбувається за Програмою співробітництва між Міністерством соціальної політики України, соціальними партнерами й Міжнародною організацією праці "Гідна праця для України" на 2012–2015 рр. [8]. Цей документ є продовженням попередньої роботи із заохочення принципів гідної праці в Україні на основі тристороннього соціального діалогу, збалансованого підходу в політиці, поєднання економічного зростання та гідної зайнятості із соціальним розвитком і поліпшеними стандартами життя чоловіків та жінок. Програма гідної праці для країни (ПГПК) буде сприяти досягненню поставлених Україною цілей розвитку й національних пріоритетів. Відповідно до пріоритетів співробітництва між МОП та Україною на 2012–2015 рр., у Програмі встановлено основні результати, го-

ловні заплановані види діяльності та стратегії, потрібні для досягнення цілей і кінцевих підсумків. Для забезпечення ефективного виконання, моніторингу та оцінювання результатів досягнення цілей щодо гідної праці в Україні розроблено план реалізації ПГПК для України на 2012–2015 рр.

Важливим практичним кроком щодо реалізації ідеї соціального діалогу в нашій країні стало набуття чинності 18.01.2011 р. Закону України "Про соціальний діалог в Україні" [7].

Прийняття цього Закону наближає національне законодавство в цій сфері до загальноприйнятого рівня міжнародних норм і стандартів. Він врегульовує питання, які стосуються рівнів та сторін соціального діалогу (на національному, галузевому, територіальному, локальному рівнях); репрезентативності, тобто можливості бути суб'єктом соціального діалогу на різних рівнях; форми здійснення соціального діалогу (обмін інформацією; консультацій; узгоджувальних процедур; колективних переговорів з укладення колективних договорів і угод); органів соціального діалогу (Національна тристороння соціально-економічна рада та територіальні тристоронні соціально-економічні ради), їх компетенції й повноважень тощо.

Грунтовно аналізувати досвід застосування Закону ще зарано, оскільки пройшло небагато часу з моменту його прийняття, а деякі його норми, що містилися в перехідних положеннях, набрали чинності зовсім нещодавно. Разом з тим це не повинно стати перешкодою для внесення змін та доповнень для корегування тих норм, які навіть на рівні теоретичного аналізу демонструють свою неспроможність.

Зокрема, при підготовці остаточної редакції законопроекту не було враховано зауваження Міжнародного бюро праці (МБП), викладені в його Меморандумі (направлений в 2009 р. до Міністерства соціальної політики України). У зауваженнях вказано на критичну невідповідність окремих положень законопроекту міжнародним зобов'язанням України.

Найбільше занепокоєння в МБП щодо цього Закону викликає підхід до питання репрезентативності. На думку міжнародної організації, ст. 5 та 6 Закону визначають критерії репрезентативності, які поодиночі або разом можуть завадити новим організаціям та тим, що зростають, брати участь у соціальному діалозі і колективних переговорах.

Керівні органи МОП вважають, що до того, як вводити поняття репрезентативності, уряд має забезпечити в країні середовище, в якому профспілкові організації та організації роботодавців, незалежно від їх належності до традиційних структур, могли б розвиватися й зростати.

Соціальний діалог, якщо відштовхуватись лише від тексту цього Закону, має на-

слідком створення окремих "зон" для його застосування. Водночас зберігається проблема залучення до соціального діалогу тих секторів суспільства, окремих соціальних груп, які внаслідок обмеженості дії Закону фактично залишаються поза цим процесом.

Отже, критичні невідповідності, які існують у прийнятому Законі України "Про соціальний діалог в Україні", містять серйозну загрозу системи трипартизму. Вони здатні знищити існуючий хиткий баланс та монополізувати систему соціального діалогу за декількома організаціями, які одноосібно визначатимуть долю мільйонів працівників та роботодавців України.

Висновки. За підсумками проведеного дослідження слід констатувати, що поряд зі значними позитивними напрацюваннями наявні серйозні проблеми розвитку державного регулювання соціального діалогу в соціально-трудовій сфері:

- неефективність та здебільшого формальний характер існуючої його моделі в Україні;
- застаріле, суперечливе законодавство у сфері праці та соціально-трудових відносин;
- обмеженість функцій Національної тристоронньої соціально-економічної ради;
- неналежне виконання державою своєї ролі й функцій у соціально-трудових відносинах;
- непрозора та неефективна система визначення репрезентативності учасників діалогу (особливо на національному рівні);
- низька культура соціального діалогу в суспільстві.

У вирішенні зазначених проблем провідною є роль держави, складність чіткого визначення якої полягає в тому, що, з одного боку, вона повинна створювати й постійно розвивати середовище здійснення соціального діалогу, а з іншого – саме є учасником процесів у соціально-трудовій сфері (як роботодавець, сторона колективно-договірних процесів тощо).

Список використаної літератури

1. Про зайнятість населення : Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про затвердження Положення про Національну службу посередництва і примирення : Указ Президента України від 17.11.1998 р. № 1258/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про колективні договори і угоди : Закон України 01.08.1993 р. № 3356-XII // ВВР України. – 1993. – № 36. – Ст. 361.
4. Про організації роботодавців : Закон України від 24.05.2001 р. № 2436-III // ВВР України. – 2001. – № 32. – Ст. 171.
5. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від

- 15.09.1999 р. № 1045–XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 39. – С. 10–18.
6. Про розвиток соціального діалогу в Україні : Указ Президента України від 29.12.2005 р. № 1871/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
 7. Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23.12.2010 р. № 2862–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
 8. Програма співробітництва між Міністерством праці та соціальної політики України, соціальними партнерами та Міжнародною організацією праці "Гідна праця в Україні" [Електронний ресурс] / Міжнародна організація праці, 2010. – Режим доступу: <http://www.declaration.kiev.ua>.

Стаття надійшла до редакції 16.05.2013.

Жадан А.В. Социально-коммуникативный механизм государственного регулирования социально-трудовых отношений: теория и перспективы применения

В статье определено содержание социально-коммуникативного механизма государственного регулирования социально-трудовых отношений, взаимосвязи и взаимозависимости его элементов. Обоснован состав и особенности применения присущих ему государственно-управленческих инструментов формирования и поддержания социального диалога в социально-трудовой сфере. Охарактеризованы перспективы применения социально-коммуникативного механизма в осуществлении государственного регулирования процессов социального диалога в социально-трудовой сфере.

Ключевые слова: социально-коммуникативный механизм государственного регулирования социально-трудовых отношений, государственно-частное партнерство, социальный диалог.

Zhadan O. Socio-communicative mechanism of state regulation of social-labor relations: theory and application prospects

The article defines the content of socio-communicative mechanism of state regulation of social-labor relations as a set of institutional, legal, economic activities and principles aimed at improving the state's influence on the functioning and development of the social dialogue. The aim of this mechanism is formulated as creation of the necessary conditions for the democratization of social-labor relations, the full disclosure of the potential of social dialogue and to achieve social cohesion in society and integrity. The tasks, solution of whose will contribute to achieving the goal of the proposed mechanism, are considered: the formation of an effective social dialogue, ensuring the involvement of all actors of social-labor relations in the management of socio-economic processes in society, strengthening social responsibility and motivation of employees, supporting representative bodies of workers and employers, improving organizational and legal support of their activities, eliminating contradictions and misunderstandings about intentions that reflect the interests of each actor in social dialogue. The principles on which the mechanism is based are revealed. They include: the state promoting of social dialogue in the social-labor issues on democratic principles, the legal protection of rights, powers and equal social-labor relations; mandatory consideration of the social partners decisions in shaping state social policy; responsibility of all actors of social-labor relations for the implementation of the commitments; monitoring of social dialogue in the social-labor issues, implementation of agreements and compliance representativeness criteria of the parties. The problems of state regulation of social dialogue in the social-labor issues are defined, including: ineffective and largely formal nature of its existing models in Ukraine, outdated and contradictory legislation on social-labor relations; improper performance of state functions and its role in the social-labor relations, inefficient system of determining the representativeness of participants in the dialogue (especially at the national level) and others. Prospects of social-communication mechanism in the implementation of state regulation of social dialogue on social-labor issues are characterized.

Key words: social-communicative mechanism of state regulation of social-labor relations, public-private partnership, social dialogue.

УДК 35.01:18(045)

С.Б. Жарая

доктор наук з державного управління, доцент
Вінницький обласний інститут післядипломної освіти педагогічних працівників

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ КОМУНІКАТИВНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ КЕРІВНИХ КАДРІВ ДЛЯ СФЕРИ ПІДПРИЄМНИЦТВА В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

У статті запропоновано підхід до формування комунікативної компетенції та її складової міжкультурної компетенції керівних кадрів для сфери підприємництва в умовах євроінтеграційних процесів.

Ключові слова: іноземна мова, крос-культурне співробітництво, європейські процеси інтеграції.

Такі процеси, як вступ України до європейських та світових ринків товарів і послуг; інтеграція української та європейської транспортних систем, а також міграційні процеси й тенденції розвитку соціально-трудових відносин ЄС та України, вимагають формування нової генерації висококваліфікованих менеджерів у сфері підприємництва, здатних створити відповідно до європейських стандартів якісні ринкові засади розвитку економіки всіх регіонів України.

Зі вступом економіки України до міжнародного ринкового простору зростає і роль комунікацій з іноземними партнерами в різних галузях співробітництва, які зумовлені як особистими, так і міжорганізаційними контактами. Останнє вимагає інтернаціонального співробітництва працівників із різноманітними культурами, уявленнями, досвідом та системою цінностей. Організації, що працюють у європейському й глобальному економічному просторі, потребують співробітників, які володіють особливими навичками спільної роботи з партнерами – представниками різних культур.

Проблема ефективних комунікацій – одна з ключових у зовнішніх відносинах організацій, оскільки за їх допомогою здійснюється обмін інформацією, що є підґрунтям для успішного розвитку партнерських відносин.

Культурно зумовлені відмінності в ділових відносинах з іноземними партнерами можуть не тільки мати плідний вплив на співпрацю, але й водночас стати джерелом труднощів та конфліктів. Вони призводять до відмінностей у менеджменті, поведінці управлінців, а також у спілкуванні з діловими партнерами.

Мета статті – запропонувати підхід до формування комунікативної компетенції та її складової міжкультурної компетенції керівних кадрів для сфери підприємництва в умовах євроінтеграційних процесів.

Аналіз наукових досліджень свідчить про наявність певної кількості праць вітчизняних та зарубіжних авторів, що стосуються проблеми розвитку ефективних комунікацій [3; 6; 8; 10]. Через відносну новизну крос-культурного менеджменту як навчальної дисципліни наукова література українською мовою досить обмежена й більше належить до інших дисциплінарних полів, таких як міжкультурний менеджмент та порівняльний менеджмент. Мультикультурно орієнтовану парадигму освіти розглядають у своїх працях О. Аракелян, К. Дмитрієв, В. Матісс, Ф. Уелль, Р. Хессарі, Д. Хілл та ін.

З огляду на глобалізацію та інтернаціоналізацію економіки й суспільства зростає вимога до міжкультурної компетенції працівників у всіх країнах ЄС. Насамперед, це стосується закладів освіти та програм, які зорієнтовані на підготовку працівників до інтернаціональних контактів із представниками інших культур. Прикрим є той факт, що в навчальних планах з підготовки керівних кадрів для сфери підприємництва міжкультурна складова ще не інтегрована належним чином, у тому числі в програмах з професійно орієнтованої (ділової) іноземної мови.

Комунікативна компетентність у бізнесі є необхідною умовою розвитку багатосторонніх зв'язків між Україною та країнами Європейського Союзу, у тому числі двосторонніх зв'язків між Україною та її стратегічним партнером у Західній Європі – Німеччиною.

З початку 1990-х рр. Німеччина здійснює пряму фінансову підтримку процесу реформ в Україні та в інших країнах з перехідною економікою. Крім того, Німеччина сприяє процесу реформ через інвестування в інформаційне навчання, здійснюючи німецько-українські проекти в межах програм TRANSFORM й Українська ініціатива [7]. Пріоритетне завдання програм TRANSFORM та Українська ініціатива – підтримка малих і середніх підприємств в Україні, підготовка та перепідготовка кадрів для сфери підпри-

ємництва в Україні. Такі німецькі товариства, як некомерційна федеральна компанія GIZ GmbH (нім. Deutsche Gesellschaft für internationale Arbeit), "Німецьке товариство з міжнародного співробітництва" (GIZ) ГмбХ, які працюють для Федерального уряду Німеччини та інших міжнародних замовників, через реалізацію пілотних проектів здійснюють програми підвищення кваліфікації й перепідготовку управлінців з питань підтримки розвитку регіональної політики, розробки стратегії, а також маркетингу територій. Програми перепідготовки управлінських кадрів Федерального міністерства економіки та технологій (BMWі) є інструментом, що стимулює розвиток зовнішньої економіки Німеччини. У межах програми здійснюється цілеспрямована підготовка управлінських кадрів не тільки із Східної Європи, а й з Центральної та Південно-Східної Азії до встановлення ділових зв'язків й економічного співробітництва з німецькими підприємствами. Ця робота дає користь обом сторонам. Навчання за названою програмою вже пройшли керівники понад 700 українських підприємств з експортним потенціалом. Завдяки цьому в межах цього проекту Україна стала другим за значенням партнером після Росії. Програма орієнтована на перепідготовку управлінських кадрів відповідно до пріоритетів соціально-економічного розвитку регіонів України.

Саме для учасників програми Федерального міністерства економіки та технологій Німеччини з перепідготовки управлінських кадрів, а також для підприємців, які налагоджують співпрацю з німецькими фірмами, бажано її розширити й покращити, або вже працюють на німецьких підприємствах, підготовлено посібник з крос-культурного менеджменту, який пропонує огляд німецького кодексу цінностей та поведінки, а також інтерпретаційні схеми, за допомогою яких сприймається й оцінюється поведінка іноземних ділових партнерів. До тем, які розглядаються, належать особливості ділового спілкування, ведення переговорів, проведення спільних проектів, поведінка в конфліктних ситуаціях та поняття професійності [5]. Також подано відмінності в управлінні персоналом і тайм-менеджменті в Німеччині, різні стилі керівництва та німецьке розуміння ієрархії, авторитету й лояльності та індивідуалізму, що накладає особливий відбиток на німецьку культуру. Наголошено на цінностях, які покладено в основу німецьких принципів "праці та старанності" й "часу та пунктуальності".

Пріоритетними цілями підготовки менеджерів є формування здатності ефективно діяти в умовах ринкової економіки та інтеграції України до світової економічної системи; сприяти розвитку й підвищенню ефективності роботи вітчизняних підприємств, впровадженню соціально-економічних ре-

форм та інтеграції України до міжнародного економічного співтовариства.

Особливостями підготовки керівних кадрів для сфери підприємництва є спрямування на здобуття практичних знань і навичок відповідно до потреб менеджерів в умовах діючої ринкової економіки України та посилення інтеграційних процесів; поглиблене вивчення іноземної мови; можливість здійснити стажування в провідних європейських компаніях для вирішення конкретних проблем свого підприємства та встановлення ділових і дружніх контактів з українськими та зарубіжними колегами.

Саме ці два останні фактори є необхідною передумовою та одночасно інструментом формування міжкультурної компетенції.

Розуміння важливості закордонного стажування для управлінських кадрів призвело до того, що при виборі претендентів на керівні посади у сфері підприємництва в Німеччині однією з вимог до тієї чи іншої кандидатури є зарубіжне стажування. І йдеться не тільки про набуття професійного досвіду, а й про розширення кругозору, набуття толерантності, комунікаційних навичок, перебудову мислення. Без цих рис неможливо уявити собі сьогодні обличчя сучасного висококваліфікованого менеджера чи економіста. Фахівці й управлінці після свого перебування за кордоном часто реорганізують структуру підприємств, що їх делегували на стажування, та вдосконалюють бізнес-процеси. Вони розширюють спектр продуктів і послуг, оптимізують використання ресурсів, знаходять нових постачальників та ринки збуту. Таким чином вони підвищують економічну ефективність та створюють численні нові робочі місця.

Разом з тим, за результатами досліджень німецьких університетів, майже половина німецьких менеджерів, що працювали в США та Японії, скаржились на проблеми взаємодії з персоналом і називали як головні перешкоди: мовний бар'єр, нерозуміння місцевих співробітників та менеджерів, а також проблеми адаптації до життя в чужій країні [2].

Аналіз різноманітних моделей комунікативної компетенції свідчить про те, що всі вони побудовані на засадах системного підходу, який передбачає дослідження комунікативної компетенції як системи, визначення її внутрішніх якостей, зв'язків і відношень. У межах такого підходу комунікативна компетенція, як будь-який системний об'єкт, допускає поділ на численні мікросистеми, залежно від конкретних завдань, поставлених у дослідженні [1; 9; 11].

На наш погляд, одна з важливих складових комунікативної компетенції – мультикультурна компетенція, хоча вона й не викремлюється в переліку її компонентів.

Особливо підкреслимо роль вивчення іноземної мови, що має вирішальний вплив на розвиток цієї компетенції. Викладання

іноземної мови дає змогу активно залучати комунікаційні процеси й використовувати ті важелі, які зазвичай мають інше "забарвлення" в різноманітних культурах, а саме: правила, цінності, стиль роботи тощо.

За умови актуалізації суб'єктом учіння власних особистісних установок, прагнення до іншомовного спілкування досягається успішна реалізація такої важливої мети навчання іноземних мов, як розвиток здатності до міжкультурної комунікації. Ефективність комунікацій заснована на знанні національно-культурних і етнічних відмінностей партнерів.

Перед мільтикультурною освітою стоять такі завдання:

- вивчати психологію расизму, ксенофобії, дискримінації, механізми створення стереотипів;
- розуміти та приймати багатокультурні ідентичності партнерів;
- вивчати національно-культурну атмосферу з метою визначення рівня толерантності щодо національно-культурних відмінностей;
- створювати атмосферу толерантності, прийняття, поваги та ствердження культурних відмінностей;
- будувати відносини між партнерами та спілкування на основі поваги, взаєморозуміння, викликаючи взаємний інтерес до національної культури один одного;
- творчо вирішувати конфлікти.

Окремо виділимо також такі складові міжкультурної компетенції, як сприйняття особливостей інших культур, емпатія, толерантність, розуміння та розвінчання культурних і національних стереотипів.

У процесі викладання професійно орієнтованої іноземної мови досягається завдання підготовки до спілкування із представниками інших культур. Ґрунтуючись на засадах системного підходу, формування міжкультурної компетенції розглядаємо в цьому випадку в контексті розвитку соціальної компетенції з такими провідними навичками, як: толерантність до непорозумінь при розмові рідною мовою з іноземним партнером; готовність до відповідей та роз'яснень при комунікації із співрозмовником; чутливість до культурно-специфічних термінів та виразів; спостереження за мовою тіла при розмові та правильна інтерпретація рухів; повага до культурно-специфічних форм комунікації; намагання використовувати стандартизовані мовні одиниці при розмові. У цьому контексті ефективним є моделювання навчальних ситуацій, у яких учасники процесу комунікації усвідомлюють належність до різних культур та навчаються долати бар'єри в спілкуванні. Раніше нами було проаналізовано варіанти успішної комунікації в українсько-німецькому партнерстві та розроблено методику використання комунікаційної техніки при проведенні презентації українського підприєм-

ства для німецького партнера з метою підготовки керівників підприємств до майбутньої реальної ситуації, коли потрібно буде презентувати свою організацію за кордоном [4]. Тематичний акцент було зроблено на крос-культурних аспектах у світі німецького бізнесу.

Мета самої ігрової вправи полягає у формуванні більш точних і правильних уявлень про комунікаційну техніку проведення презентації; розвитку творчого мислення; здібності ефективно взаємодіяти один з одним при прийнятті колективних рішень; у набутті практичних навичок розробки цілей та планування презентації для зарубіжного партнера.

Інші навички, необхідні керівникам підприємств для роботи на зовнішніх ринках, такі: адаптуватися до швидких змін зовнішнього середовища; думати та діяти, не обмежуючись тільки власним кругозором; конкурувати із зарубіжними підприємствами; спілкуватися й співпрацювати із зарубіжними партнерами на одному рівні; працювати з міжнародними базами даних та іншими системами зв'язку. Крім того, вимагається знання іноземних ринків; міжнародних стандартів; міжнародного права; іноземної культури (способу життя, звичаїв, звичок, менталітету). Ці навички формуються під час розробки бізнес-проектів та моделювання ситуації роботи в інтернаціональних командах.

Висновки. Запропоновано підхід до формування комунікативної компетенції керівних кадрів для сфери підприємництва в умовах євроінтеграційних процесів, який передбачає розвиток такої її складової, як міжкультурна компетенція, зокрема:

- введення до програм підготовки та перепідготовки керівних кадрів для сфери підприємництва елементів крос-культурного менеджменту;
- інтеграції міжкультурної складової в програми з професійно орієнтованої (ділової) іноземної мови.

Підвищення кваліфікації українських менеджерів у сфері підприємництва через набуття ними нових компетенцій у веденні бізнесу з іноземними партнерами сприятиме виходу українських підприємств на міжнародні ринки, пошуку шляхів реструктуризації підприємств тощо.

Список використаної літератури

1. Белл Р.Т. Социолінгвистика. Цели, методы и проблемы / Р.Т. Белл. – М. : Международные отношения, 1980. – 318 с.
2. Буніна В.Г. Кросс-культурный менеджмент и межкультурная коммуникация / В.Г. Бунина. – М. : МГМО, 2009. – 126 с.
3. Дороніна М.С. Суть і структура процесу ділового спілкування. Культура спілкування ділових людей / М.С. Дороніна. – К. : КМ Akad., 1997. – С. 9–48.

4. Жарая С.Б. Бізнескомунікації в українсько-німецькому партнерстві / С.Б. Жарая // Вісник Тернопільської академії народного господарства. – 2000. – № 15. – Ч. 4. – С. 80–85.
5. Кавальчук Аксана. Кросс-культурный менеджмент: Как вести бизнес с немцами: пособие / Аксана Кавальчук. – Бонн : GiZ, 2012. – 112 с.
6. Моул Дж. Европейская культура бизнеса / Дж. Моул // Бизнес-информ. – 1996. – № 23. – С. 53.
7. Про сприяння підготовці управлінських кадрів для сфери підприємництва : Указ Президента України від 03.07.2000 р. № 849 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>.
8. Роджерс Р. Комунікації в організаціях / Р. Роджерс, Є. Агарвала. – М. : Прогресс, 1980. – С. 23.
9. Спенсер Лайн М. Компетенции на работе. Модели максимальной эффективности работы / Лайн М. Спенсер и Сайн М. Спенсер. – М. : Нипро, 2005. – 280 с.
10. Хміль Ф.І. Організація і проведення комерційних переговорів. Менеджмент / Ф.І. Хміль. – К. : Вища шк., 2000. – С. 103–105.
11. Canale M. Theoretical bases of communicative approaches to second language teaching and testing / M. Canale, M. Swaine // Applied Linguistics–1. – 1980. – 47 p.
12. Hofstede G. Interkulturelle Zusammenarbeit. Kulturen – Organisation – Management / G. Hofstede, Wiesbaden. – 1993. – 132 s.

Стаття надійшла до редакції 23.05.2013.

Жарая С.Б. Проблемы формирования коммуникативной компетенции руководящих кадров для сферы предпринимательства в условиях евроинтеграционных процессов

В статье предложен подход к формированию коммуникативной компетенции и ее составляющей межкультурной компетенции руководящих кадров для сферы предпринимательства в условиях евроинтеграционных процессов.

Ключевые слова: иностранный язык, кросс-культурное сотрудничество, европейские процессы интеграции.

Zharaya S. Problems of formation of the communicative competence of managerial personnel for the sphere of entrepreneurship in the context of European integration processes

Such processes, as entering of Ukraine into the European and world markets of commodities and services; integration of Ukrainian and European transport systems, and also migratory processes and progress of social labour relations of ES and Ukraine trends are required by formings of new generation of highly skilled managers in the field of enterprise, able to create high-quality market principles of development of economy of all regions of Ukraine in accordance with the European standards.

With entering of economy of Ukraine into international market space the role of communications is increased with foreign partners in different industries of collaboration, which are conditioned both personal and interorganizational, contacts.

The last requires the international collaboration of workers with various cultures, presentations, experience and system of values. Organizations which work in European and global economic space need employees which own the special skills of joint work with the partners-representatives of different cultures.

Problem of effective communications – one of key in external relations organizations, as for their help an exchange is carried out information which is subsoil for successful development of partner relations.

The in a civilized manner conditioned differences in business relationships with foreign partners can have a fruitful influence on compatible collaboration, but also at the same time to become the source of difficulties and conflicts. They result in differences in a management, conduct of upravlinciv, and also in socializing with business partners.

Proposed approach to the formation of communicative competence and its component of intercultural competence of leading cadres for the sphere of entrepreneurship in the European integration processes. Offered approach to forming of communicative jurisdiction of leading shots for the sphere of enterprise in the conditions of eurointegration processes, which foresees development of such its constituent as between culture jurisdiction, in particular:

introduction to the programs of preparation and retraining is a leader of shots for the sphere of enterprise of elements of kros-culture management;

integrations of between culture constituent are in the programs from the professionally oriented (business) foreign language.

Key words: foreign language, kros-culture, European integration processes.

УДК 331.108:342.5(477)

Є.О. Коваленко

кандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті визначено сутність державної кадрової політики, її мету та основні завдання; розкрито основні проблеми, що існують у кадровій діяльності держави; здійснено аналіз основних механізмів і засобів реалізації державної кадрової політики та їх результативності на сучасному етапі.

Ключові слова: державна кадрова політика, державна служба, кадри державних органів, стратегія державної кадрової політики, доктрина державної кадрової політики, концепція державної кадрової політики, механізми реалізації державної кадрової політики.

Розвиток України і проведення адміністративної реформи мають супроводжуватися вдосконаленням державної служби, оскільки її сучасний стан не відповідає актуальним потребам суспільства, держави і вимогам адміністративної реформи. Метою такого розвитку є становлення професійної, ефективної, стабільної та авторитетної державної служби [1, с. 83]. Необхідною передумовою реалізації державно-службових відносин є визначення конкретних державних органів і посадових осіб, яким надається право здійснювати прийом на державну службу, а також призначати та переміщати їх на посадах, присвоювати їм ранги.

Важливий елемент роботи з кадрами державних органів – здійснення державної кадрової політики. Кадрова політика закріплюється в законах, інших нормативно-правових актах, за допомогою яких і втілюється в життя. Успіх кадрової політики прямо залежить від якості державного апарату, від дотримання ним законодавства, від його виконавчої дисципліни.

Вивчення даної проблеми в нашій країні почалося порівняно недавно. Однак проблеми формування кадрової політики в органах державної влади знайшли відображення в працях вітчизняних і зарубіжних авторів, а саме: М.М. Білинської, К.О. Ващенка, В.С. Загорського, Ю.В. Ковбасюка, І.П. Лопушинського, Ю.П. Сурміна, В.С. Фуртатова. Значний внесок у формування наукових поглядів щодо вдосконалення та розвитку механізмів державної кадрової політики здійснили такі російські вчені, як: А.С. Большаков, О.І. Боткін, В.Р. Веснін, В.А. Дятлов, Б.Л. Єрьомін, А.Я. Кибанов, Є.І. Комаров, В.В. Черепанов, М.В. Шедій та ін.

Метою статті є визначення сутності державної кадрової політики, її мети та основних завдань; розкриття основних проблем, що існують у кадровій діяльності держави; аналіз основних механізмів і за-

собів реалізації державної кадрової політики та їх результативності на сучасному етапі.

Державна кадрова політика – це стратегія держави з формування та раціонального використання кадрового потенціалу суспільства. Відповідно до Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 рр., схвалені Указом Президента від 01.02.2012 р. № 45/2012, метою державної кадрової політики є забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України, як демократичної, соціальної держави з розвиненою ринковою економікою [4]. Державна кадрова політика полягає у визначенні стратегії роботи з кадрами на загальнодержавному рівні.

Головне завдання, яке стоїть сьогодні перед владою щодо кадрової діяльності, – вирішення кадрових проблем і усунення негативних явищ у даній сфері.

До негативних явищ роботи держави з кадрами слід віднести:

- відставання рівня професіоналізму та компетентності кадрів від потреб суспільства і державного управління, які динамічно розвиваються. Цей рівень не відповідає тим завданням, що стоять, оскільки серед персоналу державної служби, наприклад, багато працівників, базова освіта яких не відповідає необхідним вимогам;
- посилення самостійності і незалежності державного апарату від представницьких органів влади, зниження його підконтрольності як з боку законодавчої влади, так і з боку громадянського суспільства;
- посилення бюрократичної залежності працівників від керівництва, суб'єктивізму та службового свавілля начальника;
- втрата багатьох норм адміністративної моралі та етики, поява у службовій діяльності та поведінці чиновників всюдозволеності, неповаги до людей;
- посилення кадрової, правової та соціальної незахищеності державних службовців;

- кадрова залежність від політичної кон'юнктури, від суб'єктивізму керівників, що приходять на високі пости зі своєю "кадровою командою". Це породжує у службовців невпевненість у завтрашньому дні.

Кадрова політика завжди розглядається, насамперед, як інструмент влади, засіб досягнення своїх інтересів. Тому потрібно ще багато чого зробити, щоб у нашому менталітеті утвердилася істина про те, що управління професійним досвідом людей – це загальносуспільна справа, яка має мати прозорі демократичні форми [6, с. 31].

Першочерговими завданнями у виробленні ефективної системи державної кадрової роботи є:

- розробка загальних принципів кадрової політики в системі державного управління, визначення пріоритетів стратегічних та практичних;
- організаційно-штатна політика, яка передбачає в органах державного управління процес планування потреби в трудових ресурсах, формування структури і штату, призначення, створення системи резерву, ротації тощо;
- інформаційна політика – створення і підтримка системи руху кадрової інформації;
- фінансова політика – формування принципів розподілу засобів, забезпечення ефективної системи стимулювання праці;
- політика розвитку кадрів – забезпечення програми розвитку, профорієнтація й адаптація співробітників, планування індивідуального просування, формування команд, професійна підготовка і підвищення кваліфікації;
- оцінка результатів діяльності – аналіз відповідності кадрової політики і стратегії організації, виявлення проблем у кадровій роботі, оцінка кадрового персоналу [5, с. 178–179].

Усі вищезазначені завдання зумовлюють необхідність застосування нових наукових підходів, врахування вітчизняного та зарубіжного досвіду формування та реалізації державної кадрової політики; використання організаційно-управлінських, соціально-економічних, правових, моральних та психологічних знань і вмінь.

Формування теорії державної кадрової політики – складний і багатогранний, але вкрай необхідний процес. Неможливо мати єдину кадрову політику в Україні, не маючи достатньо об'єктивної наукової, теоретичної бази її формування та реалізації. У розробці сучасної теорії державної кадрової політики слід передбачити наукове обґрунтування таких послідовних і взаємозалежних етапів [3]:

1. Визначення доктрини державної кадрової політики, сутність якої полягає в тому, що держава і громадянин, роботодавець та працівник мають стати соціальними

партнерами в професійно-трудовій діяльності людини щодо самореалізації особистості та розвитку суспільства в цілому.

2. Розробка концепції державної кадрової політики, насамперед її цілей, пріоритетів і принципів. Концепція державної кадрової політики повинна представляти із себе систему науково обґрунтованих ідей, цілей, пріоритетів, принципів, що визначають оптимальний підхід держави до вирішення кадрових проблем в установах, організаціях, державних і муніципальних органах, у суспільстві в цілому. Концепція державної кадрової політики має виходити з того, що:

- розробка та здійснення державної кадрової політики є однією із найскладніших проблем державного масштабу, оскільки має багатогранний і суперечливий характер. Вона не може бути зведена до вирішення тільки організаційно-управлінських завдань, тим більше до підбору та розстановки керівних кадрів. Важливо виявити та реалізувати взаємодію кадрових процесів із соціально-економічними, політичними, управлінськими, культурно-духовними підсистемами українського суспільства, з історично закладеними в ньому традиціями та стереотипами в масовій свідомості;
- кадрова політика держави є сукупністю різних соціальних функцій; будучи ефективним інструментом державного управління, важливим чинником розвитку суспільства, кадрова політика одночасно є елементом саморегуляції життєдіяльності населення;
- кадрова політика має свою об'єктивну логіку, віддзеркалюючи рівень розвитку, потреби та можливості українського суспільства й держави, реальний стан кадрів, рівень їхнього професіоналізму і закономірності розвитку кадрових процесів, їхню залежність від характеру та рівня суспільно-політичного та економічного ладу [2, с. 295].

3. Визначення змісту та прийняття кадрової політики на всіх рівнях (державному, регіональному, місцевому та приватному).

4. Розробка механізму реалізації державної кадрової політики, формування цільових кадрових програм, прийняття поточних планів, заходів з упровадження цільових кадрових програм реалізації кадрової політики, які є складовими частинами управління персоналом в конкретному закладі, підприємстві, організації. Потрібна розробка нових, сучасних методологічних, правових, економічних, соціальних та інших умов, форм і методів ефективної роботи з кадрами в державних органах, органах місцевого самоврядування, а також впливу на кадрову ситуацію в державному, регіональному і приватному секторах економіки, у сфері науки, освіти, охорони здоров'я, культури.

5. Формування цільових кадрових програм.

6. Прийняття поточних планів, заходів з реалізації цільових кадрових програм реалізації державної кадрової політики. Сутність кадрового планування полягає в наданні людям робочих місць у потрібний момент часу і необхідній кількості відповідно до їх здібностей, кваліфікації та вимог виробництва. Цей метод управління персоналом здатний погоджувати і врівноважувати інтереси роботодавців та працівників.

Кадрове планування здійснюється як в інтересах організації, так і в інтересах її персоналу. Для організації важливо мати в своєму арсеналі у потрібний час, у потрібному місці, у потрібній кількості та з відповідною кваліфікацією такий персонал, який необхідний для вирішення виробничих завдань, досягнення її цілей. Кадрове планування повинно створювати умови для мотивації більш високої продуктивності праці та задоволеності роботою. Людей приваблюють в першу чергу ті робочі місця, де створені умови для розвитку їх здібностей та гарантований високий і постійний заробіток.

Державна кадрова політика передбачає зосередження зусиль держави на основних моментах. Це викликано обмеженістю ресурсу, а також тимчасовим чинником, тобто об'єктивною необхідністю вирішення питань реформування у сфері кадрової політики в максимально стислі терміни.

Розробка механізмів реалізації державної кадрової політики в умовах модернізації суспільства – надзвичайно складна теоретична й практична проблема. Як засіб державних органів, механізми реалізації державної кадрової політики безпосередньо реалізують кадровий потенціал державної служби, перетворюють кадровий корпус у могутній ефективний ресурс держави. Їхня ефективність багато в чому визначається ступенем наукової обґрунтованості кадрових процесів, що утворюють контур даного механізму.

Механізм реалізації державної кадрової політики – це система, що призначена для перетворення, руху кадрових процесів у заданому напрямку. Виділяються механізми: нормативно-правового забезпечення; організаційного забезпечення; науково-інформаційного та навчально-методичного забезпечення державної кадрової політики. Даний перелік механізмів не вичерпує всі існуючі системи регулювання кадрових процесів, існує ще й економічний, соціальний, інституційний та інші засоби впливу на кадрові процеси.

Всі механізми реалізації державної кадрової політики націлені на людей. Це дозволяє виявити такі способи впливу:

1. Примус. У його основі – силовий вплив на людину як біологічну істоту, на її фізичну сутність.

Суб'єкт влади своєю силою змушує інших робити те, що йому потрібно або загрожує силою. З наявних у суб'єкта коштів силового впливу (армія, силові структури, в'язниці, секретні служби тощо) конструюється механізм для досягнення тих чи інших кадрових цілей: повалення правлячого режиму, відсторонення від посади, включаючи фізичне насильство і навіть знищення політичних противників тощо. Всі ці механізми засновані на принципі примусу людей до дії або бездіяльності (за бажанням суб'єкта).

2. Переконавання. У його основі лежить інформаційний раціональний вплив на розум людини, її свідомість. Суб'єкт влади фактами й аргументами переконує людей діяти так, як йому потрібно, а не інакше. Для цього він вибудовує спеціальні механізми із засобів масової інформації, наукових, навчальних та інших закладів, які спонукають голосувати за одних і проти інших політичних лідерів, вимагає відставки одних і приходу на їх місце інших тощо.

3. Навіювання. На основі цього принципу побудовані механізми соціального впливу на підсвідомість людей, на їхні почуття. Ці механізми конструюються з коштів літератури і мистецтва, релігії, містики тощо. Механізми ірраціонального впливу переслідують ті ж кадрові цілі, але побудовані інакше й складаються з іншого матеріалу.

4. Соціальний дизайн. У його основі – вплив не на людей, а на умови їх життєдіяльності, на конструювання оптимальних умов для бажаних дій людей. Це вплив на соціальну сутність людини, її соціальне оточення. На цьому принципі засновані механізми регулювання кадрових процесів: правові, економічні, політичні, соціальні.

В якості елементів (блоків) того чи іншого механізму реалізації державної кадрової політики суб'єкт влади використовує наявні у його розпорядженні засоби:

1. Соціальні суб'єкти: народонаселення, об'єднання громадян, їх сім'ї.

2. Умови життєдіяльності: рівень життя; всі види обслуговування населення (житлове, транспортне, торгове та інше, включаючи охорону здоров'я, освіту, науку, культуру й мистецтво).

3. Соціально-політичні: адміністративно-правові, економічні та соціальні інститути (органи влади, силові структури, фінанси, громадські організації тощо).

4. Природне середовище проживання: земельні ділянки та інші природні ресурси.

Ті з них, які задіяні у вирішенні кадрових проблем, виступають факторами впливу на державну кадрову політику. З них вибудовуються соціально-технологічні блоки таких конструкцій, як: інститут номенклатури, кадровий резерв органів влади; комплекси гарантій, пільг тощо [7, с. 26].

Результативність механізмів реалізації державної кадрової політики багато в чому залежить від рівня і стану суспільства, ор-

ганів влади і управління. На жаль, на сучасному етапі доводиться констатувати, що реформи останнього десятиліття і, в тому числі, затяжний характер адміністративної реформи тільки посилюють дистанціювання влади від людини, породили незатребуваність кадрового потенціалу країни, призвели до дезорієнтації людей щодо суспільних цінностей, коли гідність людини визначається величиною її капіталу та можливостями входження до владних кіл, коли тіньова економіка стає надійніше легальної, а справедливість і закон ризикують стати протилежними поняттями. Крім того, більшість державних чиновників, на жаль, не володіють достатньою конкурентоспроможністю порівняно із сучасним менеджментом великих компаній.

Висновки. У статті визначено сутність державної кадрової політики, її мету та основні завдання; розкрито основні проблеми, що існують у кадровій діяльності держави; здійснено аналіз основних механізмів і засобів реалізації державної кадрової політики та їх результативності на сучасному етапі.

Виявлено, що сучасна кадрова політика не здатна забезпечити залучення до органів влади таких людей, які б повною мірою відповідали сучасним соціально-політичним і економічним вимогам. Розробка ефективної системи кадрової роботи є найважливішим завданням держави. Все це робить актуальними питання розробки механізмів формування та реалізації державної кадрової політики.

Список використаної літератури

1. Лопушинський І.П. Модерна державна кадрова політика як запорука реформування системи публічної влади в Україні / І.П. Лопушинський, В.Д. Сусоров // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології : зб. наук. праць. – 2011. – № 2 (5). – С. 82–87.
2. Оболенський О.Ю. Державна служба : навч. посіб. / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
3. Овчинников Г.П. Кадры вчера и сегодня: проблемы государственной кадровой политики и подготовки кадров [Электронный ресурс] / Г.П. Овчинников // ЧиновникЪ. – № 3 (05) (37). – Режим доступа: <http://chinovnik.ua.ru/2005/3/>.
4. Стратегія державної кадрової політики України : [проект] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rv.gov.ua/sitenew/data/upload/photo/strategia.pdf>.
5. Фуртатов В.С. Кадрова політика держави в системі державного управління / В.С. Фуртатов // Наукові праці. Політичні науки. – Т. 54. – С. 178–181.
6. Черепанов В.В. Государственная кадровая политика и кадровая деятельность в системе гражданской службы : учеб. пособ. / В.В. Черепанов. – М. : Финакадемия, 2009. – Ч. 1. – 144 с.
7. Шедий М.В. Государственная кадровая политика и механизм ее реализации в вопросах и ответах : учеб.-метод. пособ. / М.В. Шедий. – Орел : Изд-во редакции журнала "Образование и общество", 2006. – 112 с.

Стаття надійшла до редакції 21.06.2013.

Коваленко Е.А. Проблемы формирования государственной кадровой политики в Украине

В статье определена сущность государственной кадровой политики, ее цель и основные задачи; раскрыты основные проблемы, существующие в кадровой деятельности государства; осуществлен анализ основных механизмов и средств реализации государственной кадровой политики и их результативности на современном этапе.

Ключевые слова: государственная кадровая политика, государственная служба, кадры государственных органов, стратегия государственной кадровой политики, доктрина государственной кадровой политики, концепция государственной кадровой политики, механизмы реализации государственной кадровой политики.

Kovalenko E. The problems of formation cadre state policy in Ukraine

In article defined the nature of cadre state policy, its purpose and objectives; solved the main problems that exist in the cadre activity of the state, the analysis of the basic mechanisms and means of implementation of cadre state policies and their performance today.

Cadre state policy – a strategy of state formation and management of human resources of society. The goal of cadre state policy is to ensure that all spheres of state qualified cadre necessary for the realization of national interests in the context of Ukraine as a democratic and social state with a developed market economy. Cadre state policy is to identify strategies to work with staff at the national level.

The main task now facing the government regarding staffing of solving human problems and eliminate negative phenomena in this area.

The negative effects of the state work with staff include:

– backlog level of professionalism and competence of the cadre from needs of society and government that developing dynamically. This level does not correspond to the tasks, that lie, as the

staff of the civil service, for example, quite a large number of workers, basic education which does not meet the necessary requirements;

- strengthening the autonomy and independence of the state apparatus from executive authority, reducing its accountability to both the legislature and the civil society;*
- strengthening bureaucratic dependence of workers from leadership, subjectivity and official self-will of chief;*

- the loss of many norms of the administrative morality and ethics, the emergence in official activities and behavior of officials permissiveness, disrespect for people;*

- strengthening human resources, legal and social insecurity of civil servants;*

- HR dependent on the political situation, from the subjectivity of managers who come to high office with his "human resources team". This creates uncertainty among employees in the future.*

The mechanism of cadre state policy – a system that is destination to transform, movement HR processes in a given direction. Provision mechanisms: regulatory support, organizational support, scientific-information and training-methodology support of cadre state policy.

All the mechanisms of realization of cadre state policy aimed at human.

Effectiveness of the mechanisms of realization the cadre state policy largely depends on the level and condition of society, government and management.

Was educed, that the present-day cadre state policy can not provide the inclusion into authorities such people who would fully meet modern socio-political and economic requirements. Development of an effective system of HR is the most important task of the state. All this makes the actual question of formation mechanisms of development and implementation of cadre state policies.

Key words: cadre state policy, public service, government personnel, the strategy of cadre state policy, the doctrine of cadre state policy, the concept of cadre state policy, mechanisms of realization the cadre state policy.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНИХ КОШТІВ

У статті узагальнено теоретичні засади формування механізму державного аудиту ефективності публічних коштів. Визначено співвідношення між поняттями "фінансовий аудит" та "аудит ефективності". Розглянуто види аудиту ефективності залежно від об'єкта перевірки. Обґрунтовано роль аудиту ефективності публічних коштів у підвищенні якості державного управління.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, державний аудит ефективності, фінансовий аудит.

На сучасному етапі розвитку вітчизняної економіки відчутно позначилася потреба в активізації інструментів державного впливу на соціально-економічні процеси. Ключовими стають стратегічно-забезпечувальні функції держави зі зростанням ролі контрольних форм їх реалізації. Однак система державного фінансового контролю в Україні характеризується роз'єднаністю ланок, слабкою орієнтацією на результати роботи державних органів та органів місцевого самоврядування. Реальні концептуальні підходи до формування в країні сучасної системи державного контролю наразі не розроблено, не вирішено проблеми його нормативно-правової бази, низькими темпами відбувається впровадження прогресивних форм, видів та методів контрольної діяльності. Проте економічні функції держави розвиваються, трансформуються, адаптуючись до нових умов. Так, фінансовий контроль активно переходить від традиційної перевірки адресності, доцільності та юридичного обґрунтування розподілу бюджетних асигнувань до контролю за ефективним, результативним і економічним використанням державних ресурсів. Це зумовлює необхідність теоретичного обґрунтування концептуальних підходів до його здійснення.

Наукові й практичні проблеми розбудови вітчизняної системи державного фінансового контролю відображено в численних публікаціях М. Голованя, В. Мельничука, Н. Рубан, В. Симоненка, І. Стефанюка, І. Чумакової та ін. Разом з тим, слід відзначити недостатність теоретико-методологічного обґрунтування використання механізмів аудиту ефективності державних ресурсів. Очевидна обмеженість застосування на практиці вже наявних наукових рекомендацій через їх слабе теоретичне опрацювання. Недостатньо фундаментальних наукових праць, у яких досліджуються можливості та переваги аудиту ефективності державних фінансових коштів, який поки що не став повсякденним інструментом роботи держав-

них контрольних органів. З огляду на це відчувається нагальна потреба в розробці комплексної теоретичної бази аудиту ефективності, механізмів його реалізації, на що й орієнтоване це дослідження.

Метою статті є узагальнення теоретичних засад формування механізму державного аудиту ефективності публічних коштів та обґрунтування ролі аудиту ефективності в підвищенні якості державного управління.

Аудит ефективності – відносно новий вид аудиту, це сфера, роль якої безупинно змінюється і яка має значні потенційні можливості. Аудит ефективності (поряд з традиційним аудитом фінансової діяльності) має відігравати більшу роль у структурі обліку в межах державної контрольної системи, бо його мета – дати гарантії ефективного використання державних ресурсів.

Згідно з міжнародними стандартами аудиту (INTOSAI), існує кілька видів аудиту:

- фінансовий аудит – перевірка правильності або відповідності, що охоплює вивчення й оцінювання фінансових записів, аудит фінансових систем і транзакцій, перевірку відповідності чинним нормам;
- аудит ефективності, який охоплює аудит адміністративної діяльності, аудит ефективності трудових ресурсів, аудит ефективності з метою досягнення результатів [2].

Як показує міжнародний досвід, при проведенні внутрішнього та зовнішнього аудиту акцент робиться або на пошуку помилок, порушень, відступів від законів і правил, ознак зловживань та нецільового використання, або на перевірці того, наскільки ефективно були витрачені кошти з урахуванням конкретних досягнутих результатів. У першому випадку мова йде про аудит правильності (фінансовому аудиті), у другому – про аудит ефективності [5].

Виникнення аудиту ефективності як особливого виду контролю можна віднести до 70-х рр. XX ст., коли в Лімській декларації керівних принципів контролю вперше було застосовано термін "аудит ефективно-

сті" (1977 р.). У Декларації наголошено, що, крім фінансового аудиту (перевірка цільового використання коштів та ведення фінансової звітності), важливість якого незаперечна, є також інший вид контролю: його завдання дещо інше – визначити, наскільки ефективно та економно витрачаються державні кошти [6]. Такий контроль включає не тільки специфічні аспекти управління, а й усю управлінську діяльність, у тому числі "організаційну та адміністративну системи". Інституціоналізація нового виду контрольної діяльності пов'язана, по-перше, з тенденціями підвищення ролі державних фінансів в економіці розвинутих країн; по-друге, з розвитком систем державного фінансового контролю, коли контроль тільки за розподілом та обліком витрачання державних коштів вже не відповідає потребі ефективного державного управління; по-третє, з необхідністю підвищення ефективності систем контролю, особливо внутрішнього (відомчого).

У загальній постановці проблеми аудит ефективності використання ресурсів являє собою інформаційно-прозору, достовірну перевірку діяльності економічних суб'єктів у галузі використання різного виду ресурсів. Особливим різновидом аудиту ефективності є аудит ефективності витрачання коштів державного бюджету (аудит ефективності бюджетних витрат), орієнтований на активізацію контролю над бюджетним процесом не тільки на стадії розподілу та доведення державних коштів до їх споживачів, а й оцінювання ефективності, доцільності та результативності бюджетних витрат. Таким чином, забезпечується контроль над прийняттям економічних рішень з погляду їх результативності.

Згідно з Міжнародною організацією вищих контрольних органів, аудит ефективності – це аудит адміністративної діяльності, який вивчає ефективність використання трудових і матеріальних ресурсів з метою надання замовнику рекомендацій щодо досягнення кращих результатів [6].

І. Стефанюк визначає аудит адміністративної діяльності (аудит ефективності) як форму контролю, яка є сукупністю статистичних, ревізійних і аналітичних дій, спрямованих на визначення рівня ефективності державних вкладів у процесі реалізації запланованих цілей, встановлення факторів, які перешкоджають досягненню максимального результату при використанні визначеного обсягу трудових, матеріальних і фінансових ресурсів, та обґрунтування пропозицій щодо підвищення ефективності використання державних ресурсів [4].

У практиці аналізу й контролю над бюджетним процесом поки що переважає підхід, пов'язаний з виконанням бюджетних призначень. Маються на увазі об'ємні параметри надходження коштів, касове виконання бюджету по міністерствах і відом-

ствах при фінансуванні видатків у межах бюджетних призначень (головним тут є з'ясування причин відхилень обсягів фінансування від бюджетних призначень). При цьому дуже важко пов'язати практику оцінювання виконання видаткової частини бюджету (з погляду зміни із зовнішніх причин потреби у фінансуванні витрат – інфляція, форс-мажорні обставини тощо) зі спробами оцінити ефективність використання бюджетних коштів.

Аудит ефективності відрізняється від перевірок цільового характеру витрачання державних коштів. Ця форма контролю повинна включати не лише аналіз результативності бюджетних проектів і програм, необхідний комплексний аналіз причин неефективного використання державних коштів на основі рекомендацій щодо вдосконалення бюджетного процесу, чинного законодавства та всієї економічної політики держави.

Нова форма контролю забезпечує: розширення "поля фінансового контролю" за межі суто формальних оцінок розподілу ресурсів і доведення їх до конкретних економічних об'єктів, що їх освоюють; комплексний аналіз причин та факторів неефективного використання державних коштів за окремими розпорядниками бюджетних коштів (у єдності економічних, правових та адміністративно-управлінських проблем); створення умов для активізації боротьби з корупцією в органах державної влади шляхом надання інформації про реальний стан справ з використанням державних коштів [1].

Аудит ефективності умовно можна поділити на три категорії: спеціальний; організаційний, або галузевий; функціональний, або програмний [4].

Спеціальний аудит зумовлений потребами адміністрації або вищої організації. Предметом цього аудиту може бути діяльність окремої установи з метою пошуку резервів покращення роботи щодо зменшення витрат або визначення причин неефективності окремої функції управління (надання послуг, зростання дебіторської заборгованості в окремому підрозділі тощо).

Здійснюючи організаційний чи галузевий аудит, досліджують, як правило, систему, галузь, компанію, міністерство тощо. Він являє собою комплекс заходів з перевірки органів державної влади з метою оцінювання ефективності, економічності та рентабельності управлінської діяльності, впливу цієї діяльності на різні соціально-економічні відносини, а також з метою видачі рекомендацій, спрямованих на подальше підвищення результативності роботи цих органів. Основна увага в цьому випадку приділяється вивченню того, наскільки ефективно й продуктивно взаємодіють органи управління, у тому числі в процесі використання бюджетних коштів.

Функціональний (програмний) аудит стосується однієї або декількох функцій чи програм і спрямований на оцінювання відповідності отриманих результатів поставленим завданням. Програма може охоплювати як окрему галузь, міністерство чи підприємство, так і декілька. Наприклад, державна програма розвитку передбачає фінансування капітальних вкладень як із бюджету, так і за рахунок коштів підприємств, населення, інвесторів. Крім того, асигнування з бюджетів отримують ряд міністерств, відомств, підприємств. Отже, метою функціонального аудиту можна вважати аналіз стану виконання бюджетної програми, рівень досягнення запланованих цілей та підготовку пропозицій щодо подальшого вдосконалення функціонування програми, продовження її реалізації.

Аудит ефективності, не підміняючи й не скасовуючи аудиту правильності, дає змогу отримати більш точні та повні дані про конкретні результати використання бюджетних коштів. Аудит правильності слід розглядати як перший крок при оцінюванні ефективності діяльності органу чи організації сектора державного управління.

Згідно з документами міжнародних організацій вищих органів державного контролю [6], до основних питань проведення аудиту ефективності належать:

- економічність (economy) використання ресурсів – придбання ресурсів у достатній кількості й потрібної якості за мінімальних витрат;
- ефективність (efficiency) використання ресурсів – досягнення максимально можливої віддачі від наявних ресурсів для кожного виду діяльності;
- результативність (effectiveness) – відповідність фактичних результатів запланованим; іншими словами, прагнення до того, щоб діяльність забезпечувала на виході очікуваний результат.

При проведенні аудиту ефективності, як правило, розглядають і такі важливі питання, як: склад показників ефективності, надійність систем отримання інформації для формування цих показників; рівень і якість бюджетних послуг, при оцінюванні яких велика увага приділяється результатами опитувань споживачів цих послуг; вплив результатів роботи організації, що перевіряється, та результатів реалізації програм на навколишнє середовище; адекватність системи управлінського контролю.

У сегменті аудиту ефективності використання державних коштів необхідно виділити два основних напрями:

1) аудит ефективності використання державних ресурсів, об'єктом якого є вся сфера державних активів і ресурсів, включаючи майно та природні ресурси;

2) аудит ефективності витрачання коштів державного та місцевих бюджетів.

Сьогодні основна увага повинна бути приділена контролю за ефективністю бюджетних витрат, враховуючи актуальність цієї проблеми в умовах певної напруженості з фінансуванням багатьох важливих (особливо в соціальному плані) статей бюджету, необхідності коригування окремих напрямів бюджетних витрат [3].

Аудит ефективності повинен стати невід'ємною частиною стратегії аудиту нарівні з фінансовим аудитом та іншими його видами, враховуючи, що перевірка з позицій оцінки тільки окремих операцій і факторів не забезпечує повної оцінки комплексних державних витрат та не здатна виявити їх соціальний й економічний ефект. Загальна орієнтація контролю за ефективністю передбачає виявлення цих видів ефекту, однак вони мають певні відмінності в плані, по-перше, визначення показників результатів діяльності або кількісного вираження програмних цілей витрачання ресурсів; по-друге, планування результатів діяльності та визначення бажаного рівня досягнення окремих показників ефективності. Це пов'язано з особливостями оцінок соціальних результатів витрат або параметрів економічного розвитку. Контроль (аналіз) за ефективністю соціальних результатів наближається до використовуваного на практиці оцінювання програм. Однак треба зауважити, що оцінювання програм є більш комплексним порівняно з контролем за ефективністю і, крім оцінювання економічності, ефективності та результативності державних програм, передбачає аналіз:

- цілей програми, включаючи оцінку адекватності цілей виявленим потребам, а також механізму здійснення програми і досягнення зазначених цілей;
- ефективності програми з погляду визначення всіх її результатів, включаючи неясні, а також встановлення причинно-наслідкового зв'язку між отриманими ефектами та програмою.

Аудит ефективності набуває все більшої актуальності, що пов'язано з формуванням відповідних передумов і умов, які визначають динамізм відносин у галузі контролю та необхідність трансформації відносин у сфері використання державних ресурсів. Ідеться, зокрема, про те, що:

- аудит являє собою найчастіше комплексний процес поєднання фінансового аудиту та аудиту ефективності;
- підвищується відповідальність за витрачання державних коштів, використання їх цілеспрямовано, кваліфіковано, економічно й ефективно;
- відповідальність за використання ресурсів стає все більш реальною, вимоги в плані виконання законодавчо-правових норм у регулюванні ресурсно-майнових відносин посилюються;
- посадові особи, пов'язані з використанням державних коштів, зобов'язані здій-

снювати контроль над виконанням намічених цілей, завдань у галузі збереження коштів, надання достовірної інформації щодо цих процесів;

- аудит звітності державних організацій стає важливим сегментом громадського контролю та підзвітності;
- контроль за ефективністю використання державних коштів повинен мати значний рівень незалежності, оскільки це є передумовою його достовірності та результативності.

Функціонально аудит ефективності розширює межі традиційного контролю та обліку в плані загальних оцінок формального спрямування фінансових коштів з орієнтацією на контроль за досягненням певних цілей при витрачанні коштів.

Упровадження контролю за ефективністю означає розширення сфери контролю за межі звичайної перевірки відповідності витрат нормам, бюджетним статтям та інструкціям. При цьому все більшу увагу слід приділяти висвітленню не тільки випадків невідповідності витрат нормам, але також ситуаціям, в яких наявні надмірні, необґрунтовані витрати, марнотратство й неефективне використання державних коштів. Практично йдеться про вихід аудиту на новий рівень, коли він стає аудитом здорового глузду, достовірності, результативності та економічності.

Висновки. Можливості аудиту ефективності в плані активного стимулювання кваліфікованого управління являються важливим фактором в еволюції реформи державних фінансів. Аудит ефективності повинен забезпечити необхідний зв'язок з процесом економічного розвитку за допомогою обліку факторів, що забезпечують підвищення якості управління. У загальній постановці мета аудиту ефективності – оцінювання ефективності та результативності чинних правил, норм або програм з управління фінансами в публічному секторі з погляду досягнення кінцевих результатів у соціальній, економічній чи інших сферах для задоволення інтересів громадян. Обов'язковою

умовою аудиту ефективності повинно бути вироблення рекомендацій з ліквідації виявлених недоліків і порушень, а також поліпшення роботи органів державної влади.

Враховуючи, що сучасна система державного фінансового контролю України перебуває в стадії становлення, аудит ефективності, орієнтований на оцінювання використання публічних ресурсів, набуває важливого значення. З огляду на це, в плані науково-методичного та організаційного забезпечення доцільно сконцентрувати зусилля на аудиті ефективності бюджетних витрат. У подальшому логічним буде розширення його принципових підходів на більш широкий аспект оцінювання діяльності державних органів.

Список використаної літератури

1. Гончаренко М.В. Теоретико-методологічні основи аудиту ефективності бюджетних коштів / М.В. Гончаренко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2011. – Вип. 3 (34). – С. 177–182.
2. Рубан Н.І. Аудит ефективності бюджетних коштів / Н.І. Рубан // Фінанси України. – 2004. – № 1. – С. 138–143.
3. Рудніцька Р. Проблеми та перспективи запровадження аудиту ефективності в Україні / Р. Рудніцька // Ефективність державного управління. – 2010. – № 22. – С. 26–31.
4. Стефанюк І.Б. До нової якості бюджетного контролю через аудит ефективності / І.Б. Стефанюк // Фінансовий контроль. – 2003. – № 2 (15). – С. 10.
5. Чумакова І. Аудит ефективності: зарубіжний досвід та українські реалії / І. Чумакова // Бухгалтерський облік і аудит. – 2009. – № 1. – С. 56–62.
6. The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://intosaiconnexchoosing.net/en/portal/documents/intosai/general/lima_declaration/index.php?article_pos=1).

Стаття надійшла до редакції 21.06.2013.

Коновалов Л.С. Теоретические основы формирования механизма государственного аудита эффективности публичных средств

В статье обобщены теоретические основы формирования механизма государственного аудита эффективности публичных средств. Определены соотношения между понятиями "финансовый аудит" и "аудит эффективности". Рассмотрены виды аудита эффективности в зависимости от объекта проверки. Обоснована роль аудита эффективности публичных средств в повышении качества государственного управления.

Ключевые слова: государственный финансовый контроль, государственный аудит эффективности, финансовый аудит.

Konovalov L.S. The theoretical basis for formation of the mechanism of government efficiency audit of public funds

The paper summarizes theoretical bases for formation of the mechanism of government efficiency audit of public funds.

The correlation between the concepts of "financial audit" and "performance audit" is determined. Efficiency audit is different from financial audit because it includes not only the cost effectiveness analysis of projects and programs. Within efficiency audit should be a comprehensive analysis of the causes of inefficient use of public funds on the basis of recommendations to improve the budget process, all applicable laws and economic policies.

Audit efficiency without replacing or canceling audit correctness, provides a more accurate and comprehensive data on the specific results of the budget.

Kinds of efficiency audit are verified based on object: special, organizational or sectoral, functional or program.

The main issues of effectiveness audit include: economy – acquisition of resources in sufficient quantity and right quality at the lowest cost; efficiency – achieving the highest possible return on the resources available for each activity; effectiveness – matching actual results with planned to ensure that the activities provided at the output of the expected result.

The role of effectiveness audit of public funds to improve the quality of public administration is grounded. Efficiency audit should provide an essential link with the process of economic development by keeping the factors that increase the quality of governance. It determined that the purpose of the audit is to assess the effectiveness of the efficiency and effectiveness of existing rules, regulations or programs on financial management in the public sector in terms of achieving outcomes in social, economic and other areas to meet the interests of citizens. Obligatory condition of efficiency audit shall be to make recommendations to eliminate deficiencies and irregularities and improve the work of public authorities.

Key words: state financial control, public performance audit, financial audit.

УДК 351.82:631.1

Ю.О. Ульяновченко

кандидат наук з державного управління, доцент
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

У статті розглянуто проблеми державного регулювання земельних відносин в Україні. Визначено сучасні тенденції розвитку державного регулювання земельних відносин та доцільність державного втручання. Запропоновано заходи щодо вдосконалення державного регулювання земельних відносин.

Ключові слова: державне регулювання, земельні відносини, аграрний сектор.

Основою виробництва в аграрному секторі є основний засіб – земля. Аграрний сектор характеризується високим рівнем конкуренції між товаровиробниками за забезпечення земельними ресурсами – за оренду земельних паїв, тому земельні відносини на сьогодні є актуальною проблемою розвитку галузі й потребують правового регулювання.

Відкриття ринку землі може внести певні зміни у складну ситуацію. Невизначеність земельного законодавства ускладнює його ведення: загроза втрати основного засобу знижує якість планування. За словами вчених, багаторічна відсутність законодавчого забезпечення діяльності на ринку сільськогосподарських земель призвела до розвитку тіньового сегмента та перерозподілу земель на користь великих інвесторів. Невизначеність прав власності на землю є чинником зниження орендної плати, що, безумовно, робить привабливою оренду великих площ землі. Основною засадою впровадження земельного ринку в Україні є забезпечення можливості його державного регулювання, оскільки від цього залежить ефективність функціонування цього ринку, яка виявляється в рівні задоволення та взаємовигідності інтересів його учасників.

Питання державного регулювання земельних відносин досліджували як вітчизняні, так і зарубіжні вчені, а саме: Г. Бистров, П. Гайдуцький, А. Даниленко, Г. Квітка, М. Латинін, Т. Лозинська, С. Майстро, М. Малік, О. Маслак, О. Олійник, Г. Пасемко, П. Саблук, М. Федоров, Г. Черевко, В. Шиян, В. Юрчишин та інші.

Метою статті є обґрунтування заходів з регулювання земельних відносин в аграрному секторі економіки України.

Для ефективного забезпечення реалізації можливості державного регулювання земельного ринку потрібне відповідне інституціональне забезпечення. Ефективність, справедливість, соціальна та економічна безпека ринку землі для України, зрештою, будуть залежати від того, у чиїх

інтересах цей ринок буде функціонувати й хто конкретно буде представляти інтереси держави в процесі державного регулювання земельно-ринкових трансакцій. Держава потенційно має всі можливості, щоб урегулювати належним чином земельні відносини в інтересах і на користь аграрних виробників та населення всієї країни.

Науковці наголошують, що головна мета земельної реформи вбачається не в купівлі-продажу землі, а у її введенні до економічного обігу для залучення в галузь кредитів та інвестицій через заставу прав на оренду землі. Як переконує світова практика, іпотечне кредитування є досить поширеним інструментом кредитування нагальних потреб економіки. За даними світового банку, частка іпотечних кредитів у провідних зарубіжних країнах становить близько 70% загальних обсягів кредитування [8, с. 22].

Незважаючи на вигоди, які дає відкриття ринку землі, наші дослідження показали, що аграрні виробники, орендарі землі проти його введення. Переважна більшість керівників аграрних підприємств і голів фермерських господарств виступають категорично проти продажу землі. Так, директор ТОВ "Агрофірма "Вінд" І. Шаблюко вказує на відсутність коштів в агровиробників на придбання землі. При кадастровій вартості орної землі у 13–15 тис. грн/га річний прибуток виробника становить 300–2000 грн/га, що формуює термін повернення інвестиції у 8–12 років і ставить під сумнів придбання землі за кадастровою ціною [13, с. 32]. До того ж після придбання землі ще потрібні будуть кошти на поточні витрати – на її обробіток.

Аналогічної думки дотримуються й експерти ринку, зокрема генеральний директор асоціації "Український клуб аграрного бізнесу" В. Лапа. Він вважає, що прогнозована ринкова ціна у 20 тис. євро/га, попри всі переваги українських чорноземів, є нереальною. Виробники галузі не мають такої суми вільних коштів, що теоретично могло б дозволити масове скуповування угідь. Велика пропозиція земельних площ після відкриття ринку землі додатково знизить ціни продажу. Стартові ціни прогнозуються

на рівні 1–2 тис. грн/га і досягнення вартості землі у 8 тис. дол./га лише через 7–8 років динамічного розвитку аграрної галузі [4, с. 15].

Практики наголошують на необхідності виваженого підходу до скасування мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення. Важливо не допустити перехід землі до рук нефахівців і зберегти за нею статус сільськогосподарського призначення [3, с. 18–19], не дозволити знеземлення селян, гарантувати соціальний розвиток сільських територій [6, с. 24].

Відкриття ринку землі потребує розробки й прийняття низки законодавчих актів, що будуть регулювати відносини суб'єктів ринку. Удосконалення інституційного забезпечення реалізації використання інструментів державного регулювання земельних відносин передбачає організацію Державного аграрного банку та Державного фонду охорони земель як складової Державного бюджету України [12, с. 473].

Для запровадження ринку землі на належному рівні, розробки необхідної законодавчої бази, вивчення зарубіжного досвіду є час. Верховною Радою України прийнято Закон "Про внесення змін до Земельного кодексу України" про обіг земель сільськогосподарського призначення, яким продовжено мораторій на купівлю-продаж та інші форми відчуження земель сільськогосподарського призначення до 01.01.2016 р. [9].

Виступаючи проти відкриття ринку землі, керівники сільськогосподарських підприємств пропонують спрямувати стратегію держави на ефективну оренду земель, удосконалити питання орендних відносин, що дасть змогу підвищити ефективність використання землі і в результаті – суму орендної плати [3, с. 20]. Виробники аграрної продукції порушують питання щодо уточнення на законодавчому рівні аспектів грошової оцінки землі, відповідно до якої й відбувається сплата орендної плати.

Аграрні підприємства сплачують земельний податок, фіксований сільськогосподарський податок, орендну плату за земельні ділянки державної або комунальної власності, визначають мінімальний розмір орендної плати за земельну частку (пай), виходячи з нормативної грошової оцінки сільськогосподарських угідь. Таку оцінку проводили в повному обсязі на 01.07.2005 р. відповідно до Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів, затвердженої урядовою Постановою від 23.03.1995 р. № 213. Значення нормативної грошової оцінки земель щороку уточнювалося на коефіцієнт індексації, який визначався відповідно до законодавства. Постановою Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Методики нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів"

від 31.10.2011 р. № 1185 передбачено, що показники нормативної грошової оцінки гектара ріллі окремої земельної ділянки, проведеної станом на 01.07.1995 р., застосовуються з коефіцієнтом 1,756. Таким чином, при видачі витягів (довідок) про нормативну грошову оцінку земельної ділянки (незалежно від її розташування) для справляння земельного податку, орендної плати за земельні ділянки державної або комунальної власності, визначення мінімального розміру орендної плати за земельну частку (пай) показники нормативної грошової оцінки ріллі, проведеної станом на 01.07.1995 р., перераховують з урахуванням коефіцієнта 1,756.

Водночас застосування такого коефіцієнта має додаткове фінансове навантаження на агровиробників, яке, за підрахунками фахівців, може призвести до додаткових витрат виробників у розмірі понад 4,5 млрд грн і зменшити прибутковість діяльності сільськогосподарських підприємств [5, с. 33–34].

Важливе значення у земельних відносинах відіграють питання охорони земель. Відповідно до Земельного кодексу України, землекористувачі зобов'язані підвищувати родючість ґрунтів і зберігати інші корисні властивості землі [2]. Власники та землекористувачі (у тому числі орендарі) земельних ділянок зобов'язані вживати заходів з охорони родючості ґрунтів. Використання земельних ділянок способами, що призводять до погіршення їхньої якості, заборонено. На землях сільськогосподарського призначення може бути обмежена діяльність щодо вирощування певних сільськогосподарських культур, застосування окремих технологій їхнього вирощування або проведення окремих агротехнічних операцій, необґрунтовано інтенсивного використання земель. Передбачено запровадження нормативів у галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунтів, серед яких визначені нормативи оптимального співвідношення культур у сівозмінах у різних природно-сільськогосподарських регіонах [10]. Такі нормативи встановлюють для досягнення високих і стабільних урожаїв та запобігання виснаженню і втраті родючості ґрунтів унаслідок ґрунтовтоми.

Допустимі нормативи періодичності вирощування культури на одному й тому самому полі становлять:

- для озимих жита і ячменю, ячменю ярого, вівса, гречки – не менш ніж через один рік;
- для пшениці озимої, картоплі, проса – не менше ніж через два роки;
- для кукурудзи в сівозміні або на тимчасово виведеному із сівозміни полі – впродовж двох-чотирьох років поспіль;
- для багаторічних бобових трав, зернових культур (крім люпину), буряків цукрових і кормових, ріпаку озимого і ярого – не менш ніж через три роки;

- для льону – не менш ніж через п'ять років;
- для люпину, капусти – не менш ніж через шість років;
- для соняшнику – не менш ніж через сім років;
- для лікарських рослин (залежно від біологічних властивостей) – один-десять років.

Невиконання вимог законодавства щодо дотримання сівозмін може мати своїм наслідком ґрунтовому – порушення біоенергетичного режиму ґрунтів та різке зниження врожайності сільськогосподарських культур унаслідок їхнього беззамінного вирощування або частого повернення на попереднє поле сівозміни. Це призводить до погіршення якісного стану ґрунтів, накопичення в них специфічних хвороботворних мікроорганізмів та насіння бур'янів [5, с. 35].

Дослідження показали незацікавленість агровиробників у виконанні рішень цієї постанови. Державною інспекцією сільського господарства в Київській області було здійснено моніторинг обов'язковості чергування культур у сівозмінах та дотримання нормативів їхнього оптимального співвідношення, що передбачено Постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2010 р. за № 164, а особливо, що стосується такої культури, як соняшник. Протягом II кварталу 2012 р. спільно з науковцями ННЦ "Інститут землеробства" НААН України було заплановано проведення регіональних нарад та семінарів із цього питання. Пресслужба Держсільгоспінспекції повідомила, що до аграрних виробників, які порушують структуру посівних площ соняшнику, після завершення посівної кампанії будуть вживати заходів адміністративного впливу [1, с. 11]. Проведені нами розрахунки показали розмежування інтересів законотворців та аграрних виробників. Статистична інформація дає можливість проаналізувати частку зайнятих земель, зайнятих лише соняшником.

Відповідно до допустимих нормативів періодичності вирощування культури, на одне й те саме поле соняшник може повертатися не менше ніж через сім років. Тобто частка земель, зайнятих під соняшником, не може перевищувати 12,5 % угідь ($100\% \div 8 \text{ полів} = 12,5\%$). Водночас упродовж досліджуваного періоду зростав фізичний розмір посівів соняшника та частка земель, зайнятих під культурою. Починаючи з 2005 р. частка посівів соняшнику перевищувала рекомендації. В окремих господарствах спостерігаються великі відхилення в один та інший бік. Нерідкими є випадки, коли частка посівів соняшнику сягає 30% ріллі підприємства. Проте в процесі проведення нами дослідження ми не зустріли жодного повідомлення щодо адміністративного покарання того чи іншого агровиробника за недотримання правил періодичності вирощування культур.

Одним з основних напрямів державного регулювання земельних відносин має стати запровадження в країні ринку землі: облік землі (державний земельний кадастр на автоматизованій основі), інвентаризація земельних ресурсів, земельна реформа, ціна землі, оцінка землі, власність на землю, оподаткування земельно-ринкових трансакцій, інформатизація, державне регулювання цих процесів, економічна й екологічна безпека країни в контексті проблем ринку землі.

Висновки. Ринок землі в Україні може ефективно функціонувати при забезпеченні державою таких умов:

- наявність відповідного законодавства щодо купівлі-продажу землі та реальної приватної власності на землю (з розширенням діапазону можливостей власників землі щодо права розпорядження власною землею і з розробленою системою економічних санкцій за порушення вимог екологічної безпеки в процесі використання земельних угідь);
- наявність значної кількості покупців і продавців;
- доступність до ринку землі всіх, хто бажає купувати або продавати землю;
- інформованість усіх учасників ринку щодо поточних умов його функціонування та можливих тенденцій їх змін у найближчій та віддаленій перспективі;
- наявність і забезпечення державних гарантій для всіх учасників земельно-ринкових трансакцій.

Ефективною системою регулювання земельних відносин може бути лише у випадку, коли вона сприяє стимулюванню економічної активності власників та користувачів землі й ґрунтується на застосуванні державою переважно ринкових методів впливу на характер їх поведінки на ринку землі та в процесі її використання.

Список використаної літератури

1. Держсільгоспінспекція погрожує адмін-заходами // Пропозиція. – 2012. – № 6. – С. 11.
2. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/page8>.
3. Квітка Г. Межа, або замальовки на тему купівлі-продажу сільгоспгектарів / Галина Квітка, Валерій Друженко // Пропозиція. – 2011. – № 5. – С. 16–20.
4. Коновалова М. Фата Моргана / Марина Коновалова // Пропозиція. – 2011. – № 5. – С. 12–15.
5. Маслак О. Державне регулювання земельних відносин / О. Маслак // Пропозиція. – 2012. – № 11. – С. 32–36.
6. Михайлов Ю. Дев'ята міжнародна конференція "Зерно Причорномор'я'2012": "хто володіє інформацією, той володіє

- світом!" / Ю. Михайлов // Пропозиція. – 2012. – № 5. – С. 25–26.
7. Олійник О. Державний земельний банк: мета створення та організація діяльності / Олена Олійник // Агробізнес сьогодні. – 2012. – № 22. – С. 46–48.
 8. Петриченко В.Ф. Стратегічні напрями розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року / В.Ф. Петриченко // Стратегія розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року : матеріали Всеукр. конгресу вчених економістів-аграрників (Київ, 16–17 жовт. 2012 р.) / Національна академія аграрних наук України, ННЦ "Ін-т аграр. екон-ки". – К. : Ін-т аграр. екон-ки, 2013. – С. 19–29.
 9. Про внесення змін до Земельного кодексу України : Закон України № 5494-VI від 20 лист. 2012 р. [Електроний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5494-17>.
 10. Про охорону земель : Закон України № 962-IV від 19.06.2003 р. № 962-IV [Електроний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/962-15/page2>.
 11. Про створення Державного земельного банку : Постанова Кабінету Міністрів України № 609 від 02.07.2012 р. [Електроний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/609-2012-%D0%BF>.
 12. Черевко Г.В. Інституціональні засади впровадження земельного ринку : матеріали Всеукр. конгресу вчених економістів-аграрників / Г.В. Черевко // Інституціональні засади трансформацій в аграрній сфері (Київ, 20–21 черв. 2011 р.) / Національна академія аграрних наук України, ННЦ "Ін-т аграр. екон-ки". – К. : Ін-т аграр. екон-ки, 2011. – С. 471–475.
 13. Шаблюк І. Міфи й реальність мораторію на купівлю-продаж земель сільгосппризначення (Погляд керівника сільгосппідприємства) / І. Шаблюк // Пропозиція. – 2011. – № 1. – С. 32–33.

Стаття надійшла до редакції 10.06.2013.

Ульянченко Ю.А. Направления государственного регулирования земельных отношений в Украине

В статье рассмотрены проблемы государственного регулирования земельных отношений в Украине. Определены современные тенденции развития государственного регулирования земельных отношений и целесообразность государственного вмешательства. Предложены мероприятия по усовершенствованию государственного регулирования земельных отношений.

Ключевые слова: государственное регулирование, земельные отношения, аграрный сектор.

Ulyanchenko Y. The Directions of Public Regulation of Land Relations in Ukraine

The basis of production in the agrarian sector is its basic asset - the land. The agrarian sector is characterized by high level of competition between producers for land resources - for the rent of land shares. Therefore, today the problem of land relations has become an urgent issue of the industrial development and requires legal regulation.

The issue of the public regulation of land relations has been studied by both domestic and foreign scientists, such as G. Bystrov, P. Gaidytsky, A. Danylenko, G. Kvitka, M. Latynin, T. Lozynska, S. Maistro, M. Malik, O. Maslak, O. Oliynyk, G. Pasemko, P. Sabluk, M. Fedorov, G. Cherevko, V. Shiyan, V. Yurchishyn and other researches.

The object of the paper is to explain the activities aimed at regulating the land relations in the agrarian sector of economy of Ukraine.

Effective implementation of state regulation of the land market requires appropriate institutional support. In the final analysis, the efficiency, equity, social and economic safety of the land market in Ukraine will depend on whose interests it will serve and who namely will represent the state interests in the process of the public regulation of land market transactions. The state has all potential opportunities for the adequate regulation of land relations in the best interests and for the benefit of agricultural producers and the whole population of the country.

One of the main directions of the public regulation of land relations must be the introduction of the land market in the country: land registration (a computer-aided national land cadastre), land resources inventory, land reforms, land price, land assessment, land ownership, taxation of land market transactions, informatization, public regulation of these processes, the country's economical and ecological safety in terms of land market issues.

The land market in Ukraine can function effectively on condition that the state provides the following conditions: introduction of appropriate legislation concerning purchase and sale of land resources and real private land ownership (with increased opportunities for landlords as for their powers to dispose their own land and with a developed system of economic penalties for violation the rules of environmental safety while using the land); availability of a large number of buyers and sellers; accessibility of the land market for everyone who wants to buy or sell the land; information awareness of all market players of the current conditions for its functioning, as well as probable changes of these conditions in the short term and in the long term; availability and assurance of state guarantees for all the parties of land market transactions.

Key words: public regulation, land relations, agrarian sector.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 351

Д.Т. Бікулов

кандидат наук з державного управління, доцент
Запорізький національний університет

ІНВЕСТИЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ НОРМ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСУ

Статтю присвячено проблемам інвестиційної діяльності органів місцевого самоврядування України в межах норм сучасної редакції Бюджетного кодексу України, які обмежують дії органів місцевого самоврядування, можливості співпраці з міжнародними фінансовими організаціями щодо фінансування інвестиційних проектів, актуальних для розвитку місцевих територіальних громад. Ключовими елементами проблеми є нестача коштів місцевих бюджетів на інвестиційні програми, які можна вважати частковою участю місцевої громади в загальному фінансуванні інвестиційного проекту; обмеженість бюджетного періоду одним роком та незахищеність статей місцевого бюджету, які б могли спрямовуватись на інвестиційні програми. Вирішення проблеми може бути здійснене через зміни деяких статей Бюджетного кодексу України, які визначають суб'єктів кредитних операцій у місцевому самоврядуванні, тривалість бюджетного періоду та порядок визначення захищених статей.

Ключові слова: інвестиційна діяльність, Бюджетний кодекс України, місцеве самоврядування, місцевий бюджет.

На території України протягом останнього бюджетного періоду суттєво знизилось фінансування проектів розвитку суспільної та ділової інфраструктури місцевих громад. Це пов'язано, передусім, з нестачею коштів місцевих бюджетів і відсутністю чіткого механізму залучення коштів з боку фінансово-кредитних організацій. Єдині надійні механізми залучення фінансових коштів для місцевих громад залишаються незмінними – це власні кошти місцевих бюджетів та кошти у вигляді субвенцій з Державного бюджету, які виділяються за програмно-цільовим методом або іншими підходами, які визначаються чинним Бюджетним кодексом України [1; 2].

Управлінські та правові відносини, що виникають у процесі виконання державою своїх функцій, досліджували вчені в галузі права, державного управління й державних фінансів: А. Монаєнко, О. Музика-Стефанська, М. Перепелиця та ін. Механізми й схеми руху коштів у межах бюджетної системи детально визначаються Бюджетним кодексом України, Законом "Про державний бюджет" і низкою підзаконних актів, які регулюють складні управлінські, правові та технологічні відносини між елементами бюджетної системи, що утворюють коло міжбюджетних відносин.

Коло міжбюджетних відносин (див. рис.) утворюється між елементами бюджетної системи, причому ключовим елементом у цьому процесі є територіальна громада, яка виступає як у ролі споживача ресурсів, так і в ролі їх постачальника. Підприємства та громадяни, які сплачують податки, отримують платні адміністративні послуги, користуються майном держави та територіальних громад, виступають постачальниками ресурсів до бюджетної системи. Більше ніж дві третини надходжень до Державного бюджету України забезпечується за рахунок податку на додану вартість, податку на доходи фізичних осіб, податку на прибуток підприємств, тобто тих ресурсів, які утворюються в територіальних громадах. Решта ресурсів, якими ми будемо вважати прямі надходження до Державного бюджету, забезпечується за рахунок операційної діяльності держави – тих дій, які здійснюються державними інституціями. Саме державні інституції виступають у ролі інструмента, який безпосередньо здійснює стягнення коштів на користь держави й контактує з підприємствами та громадянами – платниками податків. Державна казначейська служба є інституцією, що забезпечує рух фінансових потоків у бюджетній системі, виконуючи функцію з касового обслуговування бюджетних установ, які є розпорядниками коштів та адміністраторів – поста-

чальників ресурсів до бюджетної системи. Функцією податкової та митної служби, які об'єднані в Міністерство податків і доходів, є адміністрування (як це й проголошується Міністерством та Податковою службою), тобто одна з основних функцій управління бюджетом. Адміністрування доходів як вид діяльності передбачає:

- їх безумовне списання на користь держави, контроль за сумами та термінами

сплати, які є нормою з погляду інтересів держави або місцевої громади;

- визначеність системи обліку в межах бюджетних розрахунків, програмного забезпечення та методик щодо операцій з доходами;
- наявність інституцій та інформаційної інфраструктури, які б забезпечували проведення платежів і зарахування коштів через єдиний казначейський рахунок.

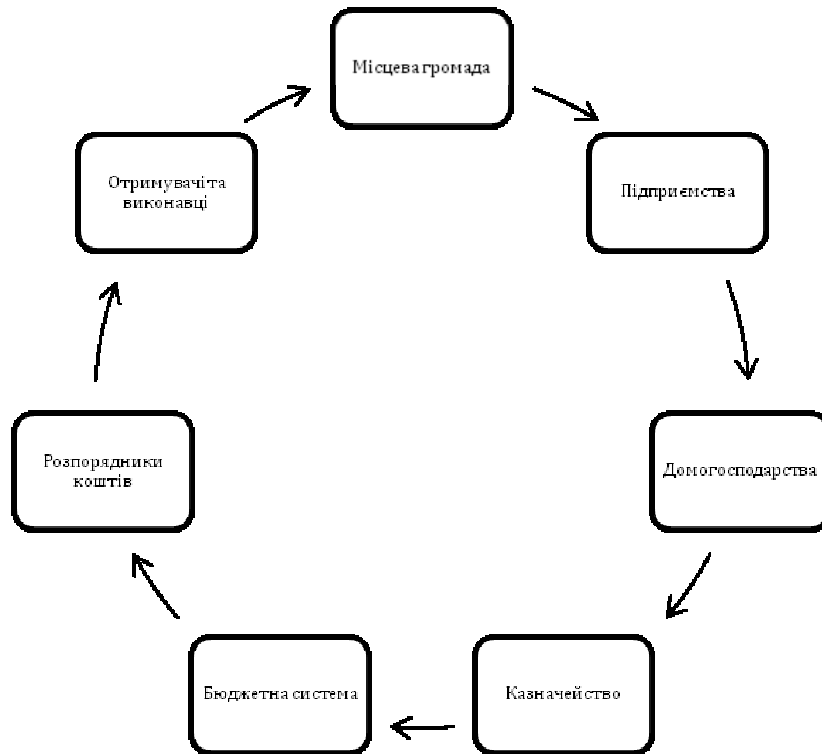


Рис. Коло інституцій в адмініструванні доходів

Оскільки ключовим елементом у колі бюджетного процесу є місцева громада, необхідно визначити механізми управління, які доступні місцевому самоврядуванню для збільшення обсягу доходів та їх балансування з видатками.

Основним економічним ресурсом місцевого самоврядування є місцеві бюджети, а також небюджетні кошти, які спрямовуються на користь місцевих громад та громадян.

Головним джерелом доходів місцевих бюджетів є податок на доходи фізичних осіб, причому платником є домогосподарство, а першоджерелом – підприємство-роботодавець та одночасно податковий агент.

Місцеве самоврядування не має реальних важелів впливу на діяльність підприємств. Адміністрування платежів здійснює податкові, митні та адміністративні органи, операційне обслуговування здійснює державна казначейська служба, яка є по суті аналогом банківської організації. Сума надходжень залежить від рівня розвитку підприємницької діяльності на цій території, якості продукції місцевих підприємств та попиту з боку споживачів, які перебувають у межах та за межами територіальної гро-

мади. Для збільшення обсягів місцевого бюджету перевагу мають трудомісткі підприємства, тобто такі, у яких технологією передбачене використання великої кількості праці. Можна сказати, що кожне робоче місце є безпосереднім джерелом доходів місцевого бюджету. Це означає, що місцеве самоврядування має сприяти створенню більшої кількості підприємств, які використовують велику кількість робочої сили.

Другим за важливістю джерелом доходів місцевих бюджетів є трансферти з державного бюджету, за якими місцеві бюджети отримують кошти на певні потреби (субвенції) та економічне вирівнювання (дотації). Обсяги державних трансфертів залежать від реального стану справ на території й активності місцевого самоврядування в просуванні місцевих інтересів на рівні вищого політичного керівництва країни.

Вище політичне керівництво країни – особи, які обіймають вищі керівні посади та приймають політичні рішення, значущі за масштабом впливу і які мають наслідки, тривалі в часі та поширюються на велику кількість людей і території. Рішення щодо розподілу трансфертів із центрального до міс-

цевого бюджету приймаються у двоєдиному ланцюгу "проблема – політика – рішення".

Джерелом інвестиційної діяльності місцевого самоврядування є асигнування місцевого бюджету, які являють собою їх захищені статті. Щодо проектів в українських регіонах інвестором може бути Європейський банк реконструкції та розвитку, Міжнародна фінансова корпорація або корпорація NEFCO. Ключові проблеми, що виникають на етапі проектування:

- складність у визначенні рентабельності такого підприємства;
- відсутність джерел інвестиційних ресурсів у місцевих бюджетах та права розпорядників коштів укласти інвестиційні угоди;
- відсутність чіткого механізму повернення кредитних коштів з місцевих бюджетів, що полягає в річній тривалості бюджетного процесу (таким чином, повернення коштів, яке має тривати декілька років, кожен наступний рік перебуває під загрозою залежно від рішення місцевої ради щодо бюджету);
- відсутність права надавати державні гарантії місцевим громадам.

Важливою умовою кредитування проектів розвитку, зокрема у сфері енергозбереження, з боку міжнародних фінансових установ є часткова участь місцевих бюджетів (пряма або опосередкована). Бюджетний кодекс України допускає прийняття таких рішень, проте їх тривалість не перевищує одного бюджетного періоду, тобто одного року.

Для кредитора є неприйнятною ситуація, в якій він отримує гарантоване повернення боргу лише впродовж одного року. При цьому рішення одного складу місцевої ради можуть не відповідати рішенням попереднього складу. Все це означає, що не існує дієвого механізму, який би забезпечував виконання кредитних зобов'язань на місцевому рівні, які б забезпечували технічний розвиток громади.

Для розробки такого механізму необхідна взаємодія політичного (міжнародного) та економічного характеру, а саме:

- ініціювання та розробка угоди з міжнародною кредитною організацією (Світовим банком) щодо фінансування технічного вдосконалення інфраструктури;
- внести доповнення до тексту ч. 3 ст. 16 Бюджетного кодексу України словами: "Виплата коштів за кредитами, які отримані від міжнародних фінансових установ відповідно до рішень місцевих рад, належить до захищених статей місцевого бюджету протягом усього терміну дії кредитного договору та не може бути скасована іншим рішенням місцевої ради або інакше ніж в арбітражному порядку";
- внести доповнення до тексту ч. 4 ст. 16 Бюджетного кодексу словами: "Бюджетна установа, що є фактичним вигодонабувачем у результаті кредитної угоди, яка укладена місцевою радою, здійснює фінансово-господарську діяльність з урахуванням потреби в погашенні кредиту в сумі, яка виділяється на її користь".

Список використаної літератури

1. Музика Л. Проблеми єдності та протилежності місцевих бюджетів і територіальних громад / Л. Музика, О. Музика // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 8. – С. 77–80.
2. Музика О.А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством : монографія / О.А. Музика. – К. : Атіка, 2004. – 344 с.
3. Бюджетний кодекс України : офіц. вид. – Х. : Одиссей, 2010. – 128 с.
4. Перепелиця М. Особливості правового регулювання деяких фінансових повноважень органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / М. Перепелиця. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vapnu/2012_1/PerepelytsaM.pdf.

Стаття надійшла до редакції 24.06.2013.

Биколов Д.Т. Инвестиционная деятельность местного самоуправления в контексте норм Бюджетного кодекса

Статья посвящена проблемам инвестиционной деятельности органов местного самоуправления в рамках норм современной редакции Бюджетного кодекса Украины, которые ограничивают действия органов управления в отношении сотрудничества с международными финансовыми организациями по финансированию инвестиционных проектов, актуальных для развития местных территориальных общин. Ключевыми элементами проблемы являются недостаточность средств местных бюджетов на инвестиционные программы, которые могли бы быть использованы в качестве долевого участия местных общин в общем финансировании инвестиционного проекта; ограниченность бюджетного периода одним годом и незащищенность статей местного бюджета, которые могли бы быть направлены на инвестиционные программы. Решение проблемы может быть реализовано через изменения некоторых статей Бюджетного кодекса Украины, которые определяют субъектов кредитных операций в местном самоуправлении, длительность бюджетного периода и порядок определения защищенных статей.

Ключевые слова: инвестиционная деятельность, Бюджетный кодекс Украины, местное самоуправление, местный бюджет.

Bikulov D. Investment activity of local administration under the Budget Code's norms

This article is devoted to problem of investment activity of local authority in the frameworks of up to date Ukrainian Budget Code's issue, which limits actions of local authorities in cooperation with international financial organisations in the funding to investment projects which are actual for local territorial communes.

The key elements of the problem are:

- *lack of the local budget costs for investment projects funding as a local territorial communities share to development projects;*
- *budget period time limit as one year;*
- *non protection of local budget items that can be used for investment programs.*

Solvation of the problem is to be realized trough changes of some items of Budget Code of Ukraine which determine subjects of credit operations in the local administration, duration of budget period and order of determination of protected items.

Very important issue for funding of development projects (including energy saving ones) is a possibility of partial share of local budgets (direct or non-direct). The Budget Code of Ukraine make possible to make such decision but their duration cannot be more than one budget period that is determined as one year.

For any creditor is unsuitable situation with sole guaranty to refunding in one year. The decisions of new Local Council can be contra decision that were adopted before by last Local Council. There no mechanism that can support fulfillment of credits obligations in the local level for technical and technological development of the communes.

For implementation of this mechanism combination of political international and economic measures, mentioned below:

- *initiation and drafting of agreement with international credit organization (World Bank of reconstruction and development) for funding of technical improvement of infrastructure;*
- *to add text of part 3 of article 16 of Budget Code of Ukraine "Payments of credits that got out of international financial institutions according to decisions of the local councils must be protected articles of the local budget during the whole terms of the credit agreement time and can not be abolished by another decision of Local Council in any other way excluding arbitrage decision";*
- *to add text of part 4 of Budget Code: "Budget institute that is beneficiary by the terms of credit agreement that is concluded by Local Council make financial and economy activity including needs to refund the credit in amount that assigned in this interest.*

The mechanisms of local credit refunding is described in this article.

Ключові слова: investment activity, Budget Code's of Ukraine, local administration, local budget.

УПРАВЛІНСЬКІ ЗВ'ЯЗКИ В СИСТЕМНІЙ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті проаналізовано сутнісні й специфічні риси органів публічного управління на регіональному рівні в Україні; виявлено еволюцію, об'єктивний стан і тенденції розвитку внутрішньо- та зовнішньосистемних взаємозв'язків і взаємозалежностей; встановлено принципи взаємодії органів публічної влади як механізму консолідації владних ресурсів для здійснення спільних функцій на основі закріплення прямих і зворотних взаємозв'язків. Доведено, що взаємозв'язки утворюють комплекс стійких параметрів системних закономірностей, які формують системну цілісність та виражають ступінь взаємозв'язків між органами публічної влади на регіональному рівні.

Ключові слова: управлінські зв'язки, регіональне врядування, системна взаємодія, органи публічної влади на регіональному рівні.

Характеристика регіонального врядування як системи управління спрямовує, передусім, на встановлення видів відносин та відповідних зв'язків між органами публічної влади, представлених на регіональному рівні, адже елементи в будь-якій системі існують не самі по собі, а у взаємозв'язку. На принципову неможливість існування системи без зв'язків вказував ще А.І. Уйомов: "Оскільки зв'язок виступає у вигляді системоутворювальних відносин, то можна стверджувати, що якщо предмети не існують за межами зв'язків один з одним, то вони не існують і поза відповідною системою" [28]. Зв'язки виконують у системі кілька функцій, найголовнішими з яких є такі:

- системоутворювальна – зв'язки є основою архітекtonіки системи, забезпечують взаємодію елементів, їх взаємний вплив, участь у загальносистемних процесах;
- специфікуюча – зв'язки задають конкретні властивості системи, її специфіку. Певний набір, характер, спрямованість та інші характеристики зв'язків системи визначають її властивості, функціональні можливості й розвиток;
- вітальна – зв'язки забезпечують життєдіяльність системи, вони підтримують обмін системи з навколишнім середовищем, зміни у зв'язках визначають характеристики різних етапів розвитку системи [26, с. 105].

Проблематика управлінських зв'язків та відносин у системі публічного управління, у тому числі на регіональному рівні, у науковій літературі загалом є малодослідженою. У статті проаналізовано існуючі наукові джерела з управлінських відносин та пов'язаних з ними категорій, зокрема праці В.Б. Авер'янова [1], О.Ф. Андрійко [3], О.М. Бандурки [5],

Ю.П. Битяка [2], І. П. Голосніченка [9], В.А. Дерезь [10–13], Є.Б. Кубка [7], Н.Р. Нижник [8], В.В. Цветкова [29].

Напрацювання вищезазначених авторів дали змогу ґрунтовно дослідити існуючі управлінські зв'язки в системній взаємодії органів публічного управління на регіональному рівні та визначити такий тезаурус:

1. Управлінські відносини – різновид соціальних відносин, що відображають спосіб існування управлінських суб'єктів.
2. Управлінські відносини – стійкі зв'язки, що виникають між елементами однієї системи управління або між управлінськими системами.
3. Управлінська взаємодія – вплив суб'єктів управлінських відносин один на одного, що виникає внаслідок встановлення управлінських відносин та формування єдиної управлінської системи.
4. Управлінські зв'язки – прояв управлінських відносин, за яких наявність (відсутність) або зміна одних суб'єктів управління є умовою наявності (відсутності) або зміни інших суб'єктів управління.

Мета статті полягає в аналізі управлінських зв'язків при системній взаємодії органів публічного управління на регіональному рівні й визначенні їх ролі та функцій.

Управлінські відносини необхідно досліджувати за допомогою видів відносин і відповідних зв'язків. У науковій літературі проблеми класифікації управлінських відносин торкались неодноразово, унаслідок чого можна стверджувати, що універсальної класифікації управлінських відносин не існує. Лише сукупність класифікацій може відобразити зміст управлінських відносин. Зокрема, Ю.П. Сурмін досить вдало наочно зобразив різновиди зв'язків у системах.

Перш за все, варто зазначити, що взаємодія між органами публічної влади на регіона-

льному рівні може бути класифікована за сферами діяльності, оскільки цілі, завдання, напрями та форми організації такого роду взаємодій у системі регіонального врядування будуть різними. Наприклад, взаємодія так званих "силових" органів на регіональному рівні значно відрізняється від спільних дій у сфері фінансів та економіки. Залежно від сфери взаємодії виділяють такі види взаємодії:

- економічна (характеризує спільні рішення органів публічної влади у сфері економіки);
- фінансова (взаємодія здійснюється між зацікавленими органами з приводу фінансів: утворення фінансових ресурсів, їх первинний розподіл та перерозподіл);
- соціальна (спільна діяльність з підвищення якісних характеристик соціальної сфери);
- ресурсна (передбачає спільну діяльність органів, що спрямована на зростання ефективності використання ресурсного потенціалу регіону);
- інфраструктурна (охоплює питання створення, підтримки та модернізації інфраструктурних об'єктів регіону);
- "силова" (специфічна взаємодія "силових" органів, у тому числі за участю окремих відомств з інших сфер, що спрямовано на забезпечення громадського порядку та безпеки на рівні регіону).

За кількістю органів публічної влади, що беруть участь у взаємодії, існує поділ на двосторонню та багатосторонню взаємодію. У двосторонній взаємодії беруть участь два органи публічної влади; у багатосторонній – об'єднують свої зусилля в напрямі вирішення спільного завдання три та більше органів публічної влади на регіональному рівні.

За ступенем участі суб'єктів можна визначити активну, пасивну та пасивно-активну взаємодію. Як свідчить досвід, в основу активної взаємодії покладено принцип рівності учасників за наявної можливості ведення активного діалогу за схемою "питання-відповідь" без затримки в часі. При пасивній взаємодії ініціатором дій є одна зі сторін, а інша залишається пасивним суб'єктом процесу, дозволяючи використовувати свої ресурси, не беручи при цьому безпосередньої участі. Пасивно-активна взаємодія – це поєднання пасивного та активного: явне домінування одного з них або одночасне використання рівною мірою.

За характером зв'язків взаємодію можна поділити на формальну та неформальну. Неформальна (тобто не оформлена документально) взаємодія між службовцями органів публічної влади, що контактують між собою з приводу вирішення спільної проблеми, поєднує в собі простоту, низьку вартість та одночасно високий ступінь результативності.

Взаємодії між органами публічної влади можуть також відрізнятися за регулярністю її здійснення (регулярне й разове), а також за

термінами (короткострокове, середньострокове та довгострокове).

Залежно від об'єкта пропонується сім основних видів взаємодії: інформаційна (об'єкт – інформація); міжфункціональна (об'єкт – повноваження); програмна (об'єкт – програма); міжгалузева (об'єкт – галузь публічного управління); документарна (об'єкт – документи); кадрова (об'єкт – кадри).

Незважаючи на зазначені класифікації, на нашу думку, для системи органів публічної влади на регіональному рівні найбільш доцільною класифікацією є поділ управлінських відносин залежно від способу досягнення остаточного результату перебування органів публічної влади у відносинах. Це дає змогу виокремити субординаційні, координаційні та реординаційні відносини, оскільки саме в них знаходить свій вияв управління публічними справами. Варто зазначити, що ця класифікація максимально охоплює таку ознаку змісту управлінських відносин у системі органів публічної влади, як наявність в органів повноважень, базується на їх аналізі та аналізі здійснюваних органами функцій, а також враховує статус органів публічної влади на регіональному рівні. Цей висновок зроблено з таких міркувань.

У науковій літературі з державного управління субординаційні відносини також іноді ототожнюють з вертикальними, а координаційні – з горизонтальними, що, на нашу думку, є помилковим. Зокрема, горизонтальні відносини цілком можливі у вертикальному вимірі, наприклад, між обласною та районною радою, а субординаційні цілком можливі й у горизонтальній площині, наприклад між МДА й територіальними органами міністерств та інших ЦОВВ.

Найбільш потужними серед управлінських відносин у системі органів виконавчої влади на територіальному рівні є субординаційні, оскільки в державному управлінні, тільки спираючись на владу, використовуючи її, можна здійснювати державно-управлінський вплив. Б.П. Курашвілі визначив субординацію як "вертикальну" взаємодію сторін, коли одна сторона підпорядкована іншій, а також наявні владні повноваження у верхнього рівня в системі управління щодо нижнього [21, с. 35]. Субординація також визначена як така, що передбачає підпорядкування діяльності окремої особи єдиній волі організації [25, с. 5]. Для субординації є характерним надмірне втручання в повсякденну оперативну діяльність, надання настанов [17, с. 90–91]. Сторони у відносинах субординації є нерівноправними та взаємодіють одна з одною за принципом "влада – підпорядкування". Кожен вищий рівень управління відповідно до своєї компетенції та обсягу діяльності акумулює та виражає ширші, складніші суспільні потреби, інтереси, ніж нижчий [1, с. 78]. Субординаційні зв'язки можуть передбачати виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим рівнем органу щодо нижчого;

безпосереднє й пряме лінійне підпорядкування; функціональне та методичне підпорядкування; право затвердження проекту рішення; підконтрольність, підзвітність [23, с. 92].

Характер субординаційних управлінських відносин виявляється в діяльності органів виконавчої влади щодо реалізації повноважень і розкривається, насамперед, за допомогою категорії "підпорядкування". На думку розробників Концепції адміністративної реформи в Україні, підпорядкованість органів виконавчої влади – це, як правило, найвища організаційна залежність органу нижчого рівня від органу вищого рівня [19, с. 31]. Водночас підпорядкованість, за вказаною Концепцією, може мати різні ступені повноти. Зокрема, пропонується розмежовувати повну й часткову підпорядкованість. Повна підпорядкованість (підлеглість) передбачає наявність у вищого органу всіх або більшості важелів керуючого впливу, включаючи рішення щодо підлеглого органу установчих питань, визначення правового статусу, кадрових питань, здійснення контролюючих функцій, отримання звітності, застосування заходів відповідальності.

Виходячи із цього визначення та аналізу нормативно-правових актів, повна підпорядкованість характерна в основному для територіальних органів міністерств і територіальних органів інших ЦОВВ щодо центральних органів, а також РДА щодо ОДА, а ОДА – щодо Кабінету Міністрів України. Часткова підпорядкованість має місце, коли в організаційних відносинах наявні не всі, а лише деякі з важелів підпорядкування, зокрема це стосується відносин між МДА та територіальними органами інших ЦОВВ.

Проте варто зазначити, що на сучасному етапі існування системи органів виконавчої влади субординаційні відносини полягають не лише у вимаганні виконання тих чи інших вказівок одним органом від іншого, а й у створенні умов для їх належного виконання. У нормативно-правових актах це закріплюється за допомогою таких формулювань: "здійснює методичне забезпечення", "дає рекомендації", "здійснює організаційно-методичне керівництво", "сприяє", "надає організаційно-методичну та консультативну допомогу", "дає роз'яснення".

Якщо врахувати сутність підпорядкування, зокрема, таку його частину, як залежність керованого органа від керуючого щодо здійснення окремих повноважень, оскільки відсутність організаційного підпорядкування не виключає можливості існування інших видів підпорядкування (наприклад, функціонального при здійсненні по горизонталі одним органом виконавчої влади координації діяльності іншого, останній є йому функціонально підпорядкованим), то можна дійти висновку, що керуючий орган має право проконтролювати виконання свого акта.

Отже, субординаційні відносини в системі органів публічної влади можна визначити як

відносини, в яких управлінський вплив здійснюється одним органом виконавчої влади (керуючим суб'єктом) щодо іншого органу публічної влади (керованого об'єкта), що йому підпорядковується, і в яких кінцевий результат перебування органів у таких відносинах досягається діяльністю однієї зі сторін відносин. Можна погодитися з В.А. Дерещем, що ознаками субординаційних відносин є таке.

По-перше, субординаційні відносини існують за наявності підпорядкування, що може бути, у свою чергу, різних видів. Ці відносини існуватимуть не лише при організаційному підпорядкуванні, а й за наявності інших видів підпорядкування, зокрема функціонального.

По-друге, субординаційні відносини в системі органів публічної влади можуть існувати по вертикалі (коли органи перебувають на різних організаційно-правових рівнях у системі органів виконавчої влади), але не виключається можливість їх існування й по горизонталі (коли органи перебувають на одному організаційно-правовому рівні) як супутніх відносин по вертикалі.

По-третє, сторони в субординаційних відносинах є нерівноправними. Ініціатором управлінського впливу є керуючий суб'єкт, а керований об'єкт зобов'язаний належним чином відреагувати, тобто виконати вимогу чи вказівку керуючого.

По-четверте, кінцевий результат перебування органів у відносинах досягається діяльністю однієї зі сторін відносин [12].

Таким чином, субординаційні управлінські відносини на регіональному рівні, насамперед, виявляються в частковому, функціональному підпорядкуванні ОДА територіальних підрозділів міністерств і ЦОВВ.

Однак субординаційні відносини не вичерпують змісту управлінських відносин. Субординація тісно пов'язана з координацією, більше того, органи публічної влади на регіональному рівні можуть одночасно перебувати як у субординаційних, так і в координаційних відносинах. Нині розширюється дія координаційних відносин та відповідних механізмів і відбувається "витіснення" імперативно-правових засобів управління [24, с. 85].

Б.П. Курашвілі розглядає координацію як тип соціальної взаємодії, коли сторони виступають як рівноправні партнери [21, с. 36]. Такі зв'язки, на його думку, базуються на взаємній зацікавленості різних ланок публічного управління щодо узгодження свого управлінського впливу на один і той самий об'єкт (коли кожна ланка управляє в характерному для неї аспекті), або на різні об'єкти (коли їх діяльність повинна бути пов'язана між собою). Координаційні структурні зв'язки виникають між ланками як одного, так і різних структурних рівнів, якщо ці ланки в частині регулювання цих суспільних відносин виступають як рівноправні.

Можна погодитися з думкою, що координація може бути спеціальною функцією й

особливою інтегруючою формою організації управління [10]. Як функція вона забезпечує певну залежність одних рішень (дій) від інших у процесі функціонування будь-якої організованої системи, а як форма організації управління – створює особливий апарат у досягненні спільної мети автономними організаційними системами, узгоджує або пов'язує їх діяльність щодо задоволення загальнозначущих пріоритетів [15, с. 39].

Отже, у продовження думки І.І. Максимюк, координаційні відносини в системі органів публічної влади на регіональному рівні можна визначити як управлінські, в яких органи публічної влади виступають, так би мовити, як учасники-партнери, при цьому один з них має владні повноваження щодо іншого, і за допомогою яких (відносин) вони досягають поставлених перед ними спільних завдань та спільно виконують свої повноваження [22]. Координаційні відносини в системі врядування на регіональному рівні мають прояв у відносинах обласної ради, ОДА, територіальних органів міністерств та інших ЦОВВ між собою. При цьому, якщо відносини між ОДА та територіальними органами міністерств та інших ЦОВВ можуть бути також субординаційними (хоча й не прямими, а функціональними), відносини між обласною радою та ОДА виключають будь-яку субординацію й орієнтуються, насамперед, на координаційну форму.

Крім субординаційних і координаційних управлінських відносин, у системі органів публічної влади на регіональному рівні набуває вагомого значення ще один відносно самостійний вид відносин, який не можна визначити ані як субординаційні, ані як координаційні [11]. Для нього характерний своєрідний вплив керованого об'єкта щодо керуючого суб'єкта, і цей вплив у певному значенні можна вважати управлінським.

Вперше подібні відносини як особливий тип структурних зв'язків виокремив радянський учений-адміністративіст Б.П. Курашвілі. Він назвав їх реординаційними та розглядав як один із типів організаційних зв'язків у теорії державного управління взагалі та як один із типів структурних зв'язків у системі органів публічного управління зокрема [21, с. 36].

На нашу думку, завершеного системного вигляду система органів публічної влади набуває завдяки потужним реординаційним зв'язкам, які зміцнюють і доповнюють субординаційні та координаційні відносини. Реординаційні відносини можна визначити як відносини, здійснення зворотного впливу в яких є правом чи обов'язком керованого об'єкта щодо керуючого суб'єкта й повинні передбачати обов'язок керуючого суб'єкта відреагувати в певному порядку та в певні терміни на пропозиції, рекомендації, клопотання, вимоги тощо керованого об'єкта.

Реординаційні відносини в системі врядування на регіональному рівні мають прояв у відносинах обласної ради, ОДА, територіаль-

них органів міністерств та інших ЦОВВ між собою.

Розглянемо основні форми управлінських зв'язків, які існують між органами публічного управління на регіональному рівні. Враховуючи, що найбільш дослідженим видом управлінських зв'язків на регіональному рівні є реординаційні, розглянемо основні форми, яких вони набувають. А.Р. Крусян виділяє три типи реординації: реординацію як "зворотне впорядкування", кореляційну реординацію та ініціативну реординацію [20]. Така класифікація реординаційних зв'язків між органами публічної влади на регіональному рівні, на наш погляд, є достатньо обґрунтованою, оскільки враховує специфіку відносин між такими органами.

Реординація як "зворотне впорядкування" виникає, перш за все, у делегованій сфері компетенції, коли підзвітні та підконтрольні органи самостійно здійснюють делеговані їм повноваження й мають можливість впливати на органи, котрим вони підзвітні та підконтрольні.

Обласні ради, як представницькі органи місцевого самоврядування на регіональному рівні, позбавлені відповідно до чинного законодавства права створювати власні виконавчі органи, через що змушені делегувати ОДА близько 30 різноманітних повноважень. Проте практика делегування повноважень є досить суперечливою, що підкріплюється суперечностями в законодавстві. Зокрема, з одного боку, законодавець вжив м'який термін "делегувати", який означає, що рішення приймає саме той, хто делегує (делегувати – обирати або уповноважувати [6, с. 148]), тому законодавець може вживати його щодо інших носіїв повноважень лише в уповноважуючих диспозитивних нормах рекомендаційного типу, які надають право делегувати [16, с. 330]. З іншого – законодавець використав цей термін у жорсткій формі "делегують", а не "можуть делегувати", чим створив зобов'язуючу імперативну норму категоричного типу, яка формулює обов'язок делегувати [18].

Саме зазначена суперечність час від часу викликає адміністративні конфлікти [14] між органами державної влади та місцевим самоврядування на регіональному рівні, особливо під час формування нового складу обласної ради та в періоди загострень політичної ситуації в країні в цілому [30].

Отже, у системній взаємодії між органами публічної влади на регіональному рівні відсутні безпосередні субординаційні зв'язки. Втім, це не виключає наявності функціональної субординації, а також таких форм взаємозв'язків в управлінських відносинах, як підзвітність та підконтрольність, важливе значення яких полягає у виявленні недоліків під час виконання приписів, організації заходів щодо усунення цих недоліків [27, с. 92].

Органи публічної влади всіх видів на регіональному рівні здійснюють всебічну контро-

льну діяльність. Підконтрольність та підзвітність є взаємопов'язаними, взаємодоповнюваними формами, вони існують як за наявності між органами виконавчої влади організаційного підпорядкування, так і за його відсутності, наприклад, тоді, коли орган публічної влади здійснює функції контролю відповідно до своїх повноважень.

Висновки. Аналіз сутності й специфічних рис системи органів публічного управління на регіональному рівні в Україні свідчить про еволюцію, об'єктивний стан і тенденції розвитку внутрішньо- та зовнішньосистемних взаємозв'язків і взаємозалежностей, встановлює принципи взаємодії органів публічної влади як механізму консолідації владних ресурсів для здійснення спільних функцій на основі закріплення прямих і зворотних взаємозв'язків. Ці взаємозв'язки утворюють комплекс стійких параметрів системних закономірностей (корекція яких відображає зміну якісних характеристик системи), які формують основу системного механізму – системну цілісність (показник ступеня пов'язаності елементів), тим самим виражаючи ступінь взаємозв'язку між органами публічної влади на регіональному рівні (визначається як системна стійкість, показники якої вказують на коефіцієнт функціональної ефективності системи).

Список використаної літератури

1. Авер'янов В. Державне управління та виконавча влада: зміст і співвідношення / В. Авер'янов // Вісник державної служби України. – 2004. – № 1. – С. 13–16.
2. Административное право Украины / под ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2003. – 576 с.
3. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 304 с.
4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : [курс лекций] / Г.В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2004. – 580 с.
5. Бандурка А.М. Административный процесс / А.М. Бандурка, Н.М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2001. – 333 с.
6. Борденюк В. Концептуальні основи співвідношення функцій місцевого самоврядування та його органів з функціями держави / В. Борденюк // Право України. – 2003. – № 11. – С. 17–23.
7. Введение в теорию государственно-правовой организации социальных систем / под ред. Е.Б. Кубко. – К. : ЮРИНКОМ, 1997. – 192 с.
8. Виконавча влада в Україні / за заг. ред. Н.Р. Нижник. – К. : Вид.-УАДУ, 2002. – 127 с.
9. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) / І.П. Голосніченко. – К. : МАУП, 1998. – 152 с.
10. Дерещ В. Правова природа координаційних управлінських відносин у системі органів виконавчої влади / В. Дерещ // Юридична Україна. – 2006. – № 1. – С. 18–22.
11. Дерещ В. Реординаційні відносини як окремий вид управлінських відносин між органами виконавчої влади / В. Дерещ // Право України. – 2005. – № 5. – С. 32–35.
12. Дерещ В. Субординаційні управлінські відносини між органами виконавчої влади та їх види / В. Дерещ // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – Спецвип. – С. 406–409.
13. Дерещ В. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини / В. Дерещ. – К. : Юридична думка, 2007. – 180 с.
14. Дробуш І.В. Компетейні спори між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями: шляхи їх вирішення / І.В. Дробуш // Управління сучасним містом. – 2001. – № 4–6(2). – С. 74–81.
15. Дьяченко А.В. Система органов исполнительной власти и принципы их построения / А.В. Дьяченко // Административное право Украины / под ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2003. – С. 71–75.
16. Єсипчук Н. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування як умова ефективного функціонування механізму державного управління / Н. Єсипчук // Вісник НАДУ. – 2004. – № 4. – С. 326–332.
17. Коваль Л. Адміністративне право України / Л. Коваль. – К. : Основи, 1994. – 154 с.
18. Константа О.В. Щодо законодавчого врегулювання делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / О.В. Константа // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : ХарРІДУ НАДУ, 2002. – № 2. – Ч. 2. – С. 235–238.
19. Концепція адміністративної реформи // Український правовий часопис. Адміністративна реформа в Україні. Документи і матеріали. – 1999. – Вип. 4. – С. 8–34.
20. Крусян А.Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ...канд. юрид. наук / А.Р. Крусян ; Одеська національна юридична академія. – Одеса, 1999. – 20 с.
21. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления / Б.П. Курашвили. – М. : Наука, 1987. – 294 с.
22. Максимюк І.І. Класифікація координаційних зв'язків в мережі взаємодії органів виконавчої влади [Електронний ресурс] / І.І. Максимюк // Теоретичні та прикладні питання державотворення : [електронне наукове фахове видання]. – 2008. – № 4. – Режим доступу

- http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_2/09miaovv.pdf.
23. Мельник А.Ф. Сутнісні характеристики (рисни) організаційної структури державного управління / А.Ф. Мельник // Державне управління : навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко. – К. : Знання-Прес, 2003. – С. 91–93.
 24. Орзих М.Ф. Правовое обеспечение процесса демократизации аппарата управления / М.Ф. Орзих // Демократизация аппарата управления. – К. : Наук. думка, 1990. – С. 61–89.
 25. Сиренко В.Ф. Значение социальных интересов в исследовании организации и деятельности аппарата управления / В.Ф. Сиренко // Аппарат государственного управления: интересы и деятельность. – К. : Наук. думка, 1993. – С. 4–14.
 26. Сурмин Ю.П. Теория систем и системный анализ / Ю.П. Сурмин. – К. : МАУП, 2003. – 368 с.
 27. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : [монографія] / О.І. Сушинський. – Л. : ЛРІДУ, 2002. – 468 с.
 28. Уемов А.И. Системный подход и общая теория систем / А.И. Уемов. – М. : Мысль, 1978. – 178 с.
 29. Цветков В.В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика : [монографія] / В.В. Цветков. – К. : Юридична думка, 2007. – 336 с.
 30. Янюк Н. Правове регулювання взаємовідносин місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій: проблема делегування повноважень / Н. Янюк, О. Бориславська // Право України. – 2006. – № 6. – С. 19–25.

Стаття надійшла до редакції 03.06.2013.

Пундык Н.В. Управленческие связи в системном взаимодействии органов публичной власти на региональном уровне

В статье проанализированы сущностные и специфические черты органов публичного управления на региональном уровне в Украине; выявлены эволюция, объективное состояние и тенденции развития внутри- и внешнесистемных взаимосвязей и взаимозависимостей; установлены принципы взаимодействия органов публичной власти как механизма консолидации властных ресурсов для осуществления общих функций на основе закрепления прямых и обратных взаимосвязей. Доказано, что взаимосвязи образуют комплекс устойчивых параметров системных закономерностей, которые формируют системную целостность и выражают степень взаимосвязей между органами публичной власти на региональном уровне.

Ключевые слова: управленческие связи, региональное управление, системное взаимодействие, органы публичной власти на региональном уровне.

Pundyk M. Managerial communication system in the interaction of public administration at the regional level

In the article analyzes the intrinsic and specific features of public administration at the regional level in Ukraine, revealed evolution, objective status and trends of internal - and external system interconnections and interdependencies, established principles of cooperation between the public authorities as a mechanism for consolidating government resources for common features based on securing direct and inverse relationships. It is shown that relationships form a complex stable parameters of system patterns that form the system integrity and expressing the degree of relationship between public authorities at regional level.

It is proved that, for the system of public authorities at regional level the most appropriate classification is the division of the management relations depending on the way of achieving the final result of stay of the organs of public power in a relationship. This allows us to identify subordinate, coordination and reordination relations, because it is in them is reflected management of public Affairs. It is worth noting that this classification maximum covers a sign of content management relations in the system of public authorities as the presence of the organs of authority, based on their analysis and analysis implemented by functions.

It is proved that in the system of interaction between public authorities at the regional level there are no direct subordinate relationship. However, this does not exclude the presence of functional subordination and forms of relationship in the management relations as accountability, the importance of which is to identify the shortcomings during the execution of the regulations, organization of activities to address these shortcomings.

Proposed definition of "subordinate relations in the system of public authorities" as a relationship in which administrative action by one Executive body (managing entity) relative to another public authority (managed object) that he obeys, and in which the end result stay bodies in such a relationship is achieved by the activities of one of the sides of the relationship.

Key words: management relations, regional governance, system interaction, public authorities at regional level, subordinate relations in the system of public authorities, subordinate, coordination and reordination relations.

НАУКОВІ ЗАХОДИ

КРУГЛИЙ СТІЛ "АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА" В КЛАСИЧНОМУ ПРИВАТНОМУ УНІВЕРСИТЕТІ

22 березня 2013 р. у Класичному приватному університеті за підтримки Апеляційного суду Запорізької області та Запорізького окружного адміністративного суду відбувся **круглий стіл "Актуальні проблеми сучасного адміністративного права"**.

Обмінятись досвідом у галузі адміністративного права приїхали провідні вчені-правники та юристи-практики з усієї України.

За словами організаторів, мета круглого столу – зробити доступною для вчених, здобувачів та практичних працівників-юристів інформацію про реалізацію правової реформи у світі та в Україні, вдосконалення юридичної науки, зв'язок теорії і практики, гармонізацію національного законодавства з міжнародним правом; обговорити практичні проблеми адміністративного права; посприяти становленню наукових, ділових та особистих контактів між юристами України, розширити уявлення про колег, які досліджують споріднену правову проблематику.

Модератором круглого столу був проректор з наукової роботи Класичного приватного університету, доктор юридичних наук, доцент, Заслужений юрист України **Антон Олексійович Монаєнко**.



Круглий стіл відкрили та виступили з вітальним словом:

Пелих Юрій Георгійович, Запорізька обласна державна адміністрація, заступник голови – керівник апарату;

Прудивус Олег Васильович, кандидат юридичних наук, голова Запорізького окружного адміністративного суду;

Тимощук Сергій Євгенович, заступник голови правління Асоціації українських правників Запорізької області, заступник голови Запорізької обласної громадської колегії з питань захисту суспільної моралі;

Монаєнко Антон Олексійович, доктор юридичних наук, доцент, Заслужений юрист України, Класичний приватний університет, проректор з наукової роботи.





Під час дискусії обговорювали такі питання:

*Проблеми процесуального правонаступництва у зв'язку зі звільненням посадової особи або ліквідації органу державної влади (**Прудивус Олег Васильович**, кандидат юридичних наук, доцент, голова Запорізького окружного адміністративного суду).*

*Кодифікація законодавства як основа демократичних перетворень в українському суспільстві (**Петков Сергій Валерійович**, доктор юридичних наук, професор, Класичний приватний університет).*

*До питання про адміністративну відповідальність за інформаційні правопорушення в Україні (**Настюк Василь Якович**, член-кореспондент Національної академії правових наук України, доктор юридичних наук, професор, Національний університет "Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого" (м. Харків).*

*Проблеми визначення сутності та змісту адміністративного процесу (**Кунєв Юрій Дем'янович**, доктор юридичних наук, професор, Академія митної служби України (м. Дніпропетровськ)).*

*Місце і роль прокурора в адміністративному судочинстві. Законодавчі новели (**Шульга Леся Михайлівна**, прокуратура Запорізької області).*

*До проблеми доктринального визначення адміністративних (кримінальних) проступків та їх кримінальне провадження (**Лукашевич Віталій Григорович**, доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, завідувач кафедри кримінального процесу та криміналістики Класичного приватного університету).*

*Сучасний стан та тенденції розвитку інформаційно-правових досліджень (**Беляков Костянтин Іванович**, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, завідувач наукового відділу правових проблем інформаційної діяльності Науково-дослідного інституту інформатики і права Національної академії правових наук України).*

*Актуальні проблеми реалізації адміністративного судочинства (**Белоконєв В'ячеслав Миколайович**, суддя апеляційного суду м. Запоріжжя).*

*Загальноюрисдикційні принципи адміністративної відповідальності (**Белікова Олена Василівна**, кандидат юридичних наук, суддя постійно діючого Третейського суду, Асоціація "Експерт-Юрист" (м. Донецьк)).*

*Сутність юрисдикційних функцій суду в адміністративному судочинстві (**Апаров Андрій Миколайович**, кандидат юридичних наук, доцент, Київська державна академія водного транспорту ім. гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного).*





У дискусії також активно брали участь:

Беломєстнов Олександр Юрійович, суддя Донецького окружного адміністративного суду;
Абдукадірова Каріне Ескандерівна, суддя Донецького окружного адміністративного суду;
Покатаєва Ольга Вікторівна, доктор юридичних наук, професор, Класичний приватний університет;

Бостан Сергій Костянтинович, доктор юридичних наук, професор, Класичний приватний університет, голова Запорізького осередку Асоціації українських правників.



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, 70б, 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”.