

Політичні науки
та публічне управління

НАУКОВІ ПРАЦІ МАУП



МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



НАУКОВІ ПРАЦІ МАУП

Засновано у 2001 р.

Випуск 3(26)

Київ
ДП "Видавничий дім "Персонал"
2010

УДК 330-339;321.7;159.9
ББК 65.9(4УКР)29-2я43
М58

Редакційна колегія

Захожай В. Б., д-р екон. наук, проф. — головний редактор
Головатий М. Ф., д-р політ. наук, проф. — заступник головного редактора
Саввич І. Г., канд. філол. наук — відповідальний редактор

Економічні науки

Захожай В. Б., д-р екон. наук, проф., Дахно І. І., д-р екон. наук, проф., Дмитренко Г. А., д-р екон. наук, проф., Куроченко О. В., д-р екон. наук, проф., Пила В. І., д-р екон. наук, проф., Радзівеський О. І., д-р екон. наук, Федоренко В. Г., д-р екон. наук, проф., Шостак Л. Б., д-р екон. наук, проф., Швець В. Я., д-р екон. наук, проф., Баєва О. В., д-р біол. наук, проф.

Політичні науки

Антонюк О. В., д-р політ. наук, проф., Бабкіна О. В., д-р політ. наук, проф., Бідзюра І. П., д-р політ. наук, Варзар І. М., д-р політ. наук, проф., Головатий М. Ф., д-р політ. наук, проф., Гончаренко О. М., д-р іст. наук, Піляєв І. С., д-р політ. наук, Хижняк І. А., д-р іст. наук, проф., Шуба О. В., д-р політ. наук, проф.

Психологічні науки

Балл Г. А., д-р психол. наук, проф., Лігоцький А. О., д-р пед. наук, проф., Ложкін Г. В., д-р психол. наук, проф., Приходько Ю. О., д-р психол. наук, проф., Синьов В. М., д-р пед. наук, проф., Чернуха Н. М., д-р пед. наук, проф., Чуприков А. П., д-р мед. наук, проф.

Юридичні науки

Александров Ю. В., канд. юрид. наук, проф., Ануфрієв М. І., канд. юрид. наук, проф., Бородин І. Л., д-р юрид. наук, проф., Бандурка О. О., д-р юрид. наук, проф., Корнієнко М. І., канд. юрид. наук, проф., Марчук В. М., д-р юрид. наук, проф., Подоляка А. М., д-р юрид. наук, Юлдашев О. Х., д-р юрид. наук

Рекомендовано до друку Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом (протокол № 6 від 30 червня 2010 р.)

Міжрегіональна Академія управління персоналом.

М58 Наукові праці МАУП / редкол.: В. Б. Захожай (голов. ред.) [та ін.]. — К. : МАУП, 2001 — Вип. 3(26). — К. : ДП “Вид. дім “Персонал”, 2010. — 280 с.: іл. — Бібліогр. в кінці ст.

У збірнику наукових праць публікуються статті науковців, які займаються проблемами розвитку економіки, політології, психології і права.

Для науковців, викладачів, студентів, а також усіх, кого цікавить розвиток науки в Україні.

Збірник “Наукові праці МАУП” зареєстровано Державним комітетом інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України (свідоцтво від 11.04.02 за № 6048, серія КВ) як наукове видання, в якому висвітлюються результати наукових досліджень в галузях економіки, політології, соціології, психології, права, матеріалів наукових конференцій.

Вищою атестаційною комісією України “Наукові праці МАУП” визнано як фахове видання з економічних і психологічних наук (за постановою Президії ВАК України № 1-05/6 від 14 червня 2007 р.).

ББК 65.9(4УКР)29-2я43+67.9(4УКР)я43

© Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП), 2010
© ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2010

ЗМІСТ

ЕКОНОМІЧНІ НАУКИ

Шостак Л. Б.

Україна у просторі суп часних гео економічних
інтеграційних процесів..... 5

Сабадаш В. В.

Екополітичний аспект у новітній системі
міжнародних відносин 12

Бадрак О. С.

Формат міжнародних фінансових відносин
України в умовах боргової кризи..... 18

Онищук Л. А.

Системно-діагностичний і ситуативно-чинниковий
аналіз розвитку системи управління
професійно-технічною (професійною) освітою
і навчанням 22

Бірюкова В. В.

Інноваційні аспекти управління закладами
системи професійно-технічної освіти 33

Барановська В. М.

Аналіз сучасних тенденцій розвитку
зовнішньої торгівлі України 36

Сподарева О. Г.

Інтеграційні процеси в розвитку
банківсько-страхових структур України..... 45

Поповіченко Ю. А.

Моделі аналізу потенціалу
конкурентоспроможності суб'єктів
господарювання 50

Большая Л. М., Коваль М. І.

Інвестиції – роль і значущість для України 56

Семенова Н. М.

Актуальні напрями формування стратегії
управління персоналом комерційного банку
в умовах системних соціально-економічних
криз 60

Жанкевіч Л. В.

Удосконалення господарського контролю
як напрям гармонізації інтересів власників,
менеджерів, працівників..... 65

Мельник П. П.

Сучасний стан і перспективи екологічного
аудиту в агросфері..... 69

Доронін О. А.

Основні проблеми державного управління
аграрної політики в сучасних умовах 72

Андріанова І. І.

Дослідження ринку теплової генерації
електроенергії і теплопостачання в Україні 75

Ейсмонт В. В.

Особливості і тенденції розвитку
зовнішньоекономічної діяльності
на регіональному рівні 84

Іванійчук О. І.

Організаційно-управлінські особливості
оподаткування підприємницької діяльності
громадян в Україні 93

Куртакова А. О.

Суб'єкти соціального партнерства
в умовах ринкової економіки 100

Маггеррамов Р. Б.

Налоговая система как фактор повышения
эффективности экономики Азербайджана 105

ПОЛІТИЧНІ НАУКИ

Медвідь Ф. М., Буга Р. І.

Національні інтереси України
та їх пріоритети в умовах глобалізованого світу:
небезпека та загрози..... 112

Сітуха С. Д.

Сутність, принципи та основні завдання
державної регіональної політики в Україні..... 118

Логвиненко С. В.

Проблеми національної консолідації
і толерантності в українському суспільстві 124

Крупко С. М.

Теоретичні засади політичного прогнозування
в контексті забезпечення державного
управління 129

Гаврилюк Д. Ю.

Публічність та ефективність
як ознаки легітимності політичної влади
в Україні 138

Вахняк Л. С.

Політико-правові засади формування української
моделі державно-церковних відносин 142

Багдасарян А. А. Державне управління в інформаційній сфері України	148
---	-----

Кєсковскі Златко Владімір Теоретичні засади інформаційного забезпечення системи державного управління Болгарії.....	155
---	-----

Рогач З. І. Безпритульні і безоглядні “діти вулиці” як проблема сучасного управлінського суспільства	160
--	-----

ЮРИДИЧНІ НАУКИ

Александров Ю. В., Пономаренко Є. В. Кримінальна відповідальність за зґвалтування: історичний аспект та перспективи.....	166
---	-----

Каралкіна К. В. Правові наслідки встановлення всиновлення	170
---	-----

Медвідь Я. Ф. Відповідальність за правопорушення у сфері страхової діяльності.....	174
---	-----

Котеньова О. В. Практика застосування ліцензійного договору як засобу охорони використання знаків для товарів та послуг у сфері господарювання	179
---	-----

Мурашкіна Т. А. Інформація у законотворчому процесі та її основні різновиди.....	184
---	-----

Пудлик М. В. Роль засобів масової інформації як одного з чинників профілактики протиправної поведінки неповнолітніх.....	190
--	-----

Сосновська Г. І. Види та організаційна (організаційно-правова) форма підприємств	196
---	-----

Кузнецова Х. Є. Характеристика комерційної таємниці як інституту права.....	201
--	-----

Харебава Л. Д. Юридичне значення рішень Європейської комісії “За демократію через право”	209
---	-----

Акифі Берат Ариф Концепція “майна” в міжнародному праві та застосування принципу автономності поняття	214
--	-----

Даник А. Ю. Мирні засоби розв’язання міжнародно-правових конфліктів.....	218
---	-----

Беседа С. М. Створення сучасної нормативно-правової бази протистояння загрозам тероризму в Україні.....	223
--	-----

Арнаутов П. І. Тенденції розвитку національного законодавства у сфері забезпечення принципу верховенства конституції.....	228
---	-----

Кирієнко С. С. Досконале законодавство про адміністративне судочинство як передумова високої правової культури громадян.....	233
--	-----

Ткаліч А. О. Конституційний Суд України в системі захисту прав людини і громадянина	238
--	-----

Лєсник М. В. Правова держава і соціальна держава: теоретико-правові проблеми взаємодії.....	242
--	-----

Корчемний О. К. Деякі проблеми захисту цивільних прав у договірних зобов’язаннях.....	248
--	-----

Терніков Є. І. Свобода договору та її обмеження в цивільному праві України	254
---	-----

Павленко А. В. Методи психологічного впливу в правоохоронній діяльності: можливості та межі застосування.....	259
--	-----

Якименко Ю. С. Роль викладача та особливості викладання курсу зобов’язального права у вищих навчальних закладах.....	262
--	-----

Якименко А. С. Правова природа творчості: поняття, види, актуальні питання	267
---	-----

Скіцан О. С. Державне управління в окремих сферах суспільного розвитку	273
---	-----

Відомості про авторів	
------------------------------------	--

УДК 341.238(477)

Ф. М. МЕДВІДЬ

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

Р. І. БУГА

Міністерство економіки України, м. Київ

НАЦІОНАЛЬНІ ІНТЕРЕСИ УКРАЇНИ ТА ЇХ ПРІОРИТЕТИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗОВАНОГО СВІТУ: НЕБЕЗПЕКИ ТА ЗАГРОЗИ*

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 3(26), с. 113–117

Розглянуто сутність національних інтересів України та їх пріоритети в умовах глобалізованого світу. Запропоновано авторське розуміння національних інтересів України. Проаналізовано небезпеки і загрози пріоритетним національним інтересам України.

Національні інтереси виступають як реалізація природного права народу на гідне існування, як важлива детермінанта національного відродження України. Термін “національний інтерес” з’явився ще в XVI ст. У теорії міжнародних відносин це поняття вживається переважно у сфері зовнішньої політики і сприймається як “державний, народний, всенародний”. Подібний підхід зумовлений і тим, що в англійській мові (як і в інших мовах германської і романської групи) термін “національний” не має чисто етнічного значення. У науковий обіг ця категорія ввійшла порівняно недавно, оскільки лише в 1935 р. була введена до Оксфордської енциклопедії соціальних наук [14, 342].

* Стаття підготовлена на основі тез доповіді, виголошених на Міжнародній конференції “Сучасні виклики для України у сфері політики, економіки та права в умовах глобалізації”, що відбулась 18–19 травня 2010 р. на базі Національного університету ДПС України.

Категорія “національні інтереси”, її тлумачення тісно пов’язані, на наш погляд, з розумінням процесів етногенезу і націогенезу, базової категорії “нація”, яка, віддзеркалюючи багатство етнопсихологічних, культурно-історичних і соціально-побутових форм людства, уособлює його горизонтальну диференціацію. Саме нація, на відміну від соціальної страти, класу, демографічної, конфесійної чи інших груп є наймасштабнішою і найбільш стійкою, внутрішньоструктурованою групою інтересів, що здатна створювати окреме суспільство [12, 36–40].

У сучасному світі роль нації постійно зростає, оскільки все виразніше виступають як базові елементи людського співтовариства головні дійові особи політики та історичного процесу. Нація як спільнота етнополітична характеризується високим рівнем консолідації, самоусвідомлення і прагнення до творення власної національної держави. В силу цього для нації як етнополітичної спільноти інтереси зосередженні передусім у сфе-

рах політики і культури. Тому для нації як політичного суб'єкта найголовнішим є збереження її ідентичності і культурно-мовної самобутності у властивій саме цій нації формі, тобто у формі реалізації національної ідеї. Звідси, пріоритетні національні інтереси у політичній сфері спрямовані на подальшу консолідацію нації, на створення чи збереження власної національної держави та налагодження взаємовідносин з іншими націями держави.

Науковий підхід до визначення національних інтересів, безперечно, передбачає врахування історичних, соціально-політичних та економіко-географічних чинників функціонування української нації. Вихідними засадами при цьому є чітке розуміння того, що являє собою сучасна українська нація у вузькому значенні — як етнічно однорідна спільнота громадян української національності, які проживають в Україні; та в широкому значенні — як відкрита поліетнічна спільнота, що історично склалася на території України, яка усвідомлює себе українським народом, а її члени — громадянами України, тобто мова йде про політичну націю.

Національний інтерес, на наш погляд, можна визначити, виходячи саме з суттєвих ознак нації як етносоціальної спільноти. Структура національного інтересу змінюється залежно від завдань нації, ступеня (етапів) її консолідованості (початковий етап формування, етап національно-визвольної боротьби, розквіт національної спільноти тощо).

Щодо нації-держави як суб'єкта міжнародного права, то національний інтерес звернений всередину спільноти, до умов її внутрішнього функціонування і прояву її ознак. Націю-державу як суб'єкт міжнародних відносин, вважаємо, характеризує національно-державний інтерес, який виступає в загальному плані як мотивація зовнішньополітичної діяльності держави. Національно-державний інтерес України в перехідний період становлення незалежної держави можна охарактеризувати як національне виживання, що повністю підпорядковане завданням стабілізації ситуації в державі і забезпеченню переходу до демократичного суспільства, зорієнтованого на ринкову економіку. Він передбачає формування механізму зовнішніх зносин як основи зміцнення стабільності і відвернення міжнародних конфліктів, цивілізованих входжень у систему колективної та міжнародної безпеки [15, 63, 64].

Міжнародні відносини виступають як специфічна галузь суспільних відносин; як сукуп-

ність політичних, економічних, ідеологічних, правових, дипломатичних, військових та інших зв'язків і взаємовідносин між основними суб'єктами світової спільноти; як поведження держав на міжнародній арені. Міжнародні відносини характеризуються специфічними формами політики, включаючи силу, баланс, гегемонію, взаємозалежність, війну і мир. Періодизація, виділення основного змісту і характеру, типологія міжнародних відносин залежать від підходів, що застосовуються вченими-міжнародниками різних наукових шкіл і напрямів. Продуктивним, на наш погляд, є розгляд школою політичного реалізму (Г. Моргентау, Р. Арон, Г. Кісінжер та ін.) та їх прихильниками міжнародних відносин крізь призму “поняття інтересу, вираженого в терміні сили”. В основі міжнародної діяльності держав, на їхню думку, лежить прагнення до збільшення своєї сили та впливу. Внаслідок боротьби за максимальне задоволення національних інтересів, вони сприяють установленню на світовій арені рівноваги сил, яка є єдиним реальним способом забезпечення і збереження миру.

З середини 50-х років XX ст. у пізнання та інтерпретацію міжнародних відносин могутньо входить системна теорія, із евристичними можливостями якої пов'язують погляди усіх наукових шкіл і напрямів, яка розглядає співвідношення між державами відповідно до просторово-часового контексту [9, 485, 486].

Якщо “інтереси рухають життям народів” (Гегель), то національні інтереси виступають як реалізація природного права народу на гідне існування, як важлива детермінанта національного відродження України. Національні інтереси завжди виступали і тепер виступають у ролі дійової, рушійної сили історії, оскільки вони полягають в реалізації права кожного народу на самостійне існування та включеність його у світову цивілізацію.

Становлення системи національних інтересів України започатковує прийняття Декларації про державний суверенітет України, Акту проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р., схваленого 1 грудня 1991 р. всенародним голосуванням.

Постановою Верховної Ради України від 2 липня 1993 р. “Про основні напрями зовнішньої політики України” визначено три основні групи національних інтересів України у сфері міжнародних відносин: 1) стратегічні та геополітичні інтереси, пов'язані з забезпеченням національної безпеки України та захистом її політичної неза-

лежності; 2) економічні інтереси, пов'язані з інтегруванням економіки України у світове господарство; 3) регіональні, субрегіональні, локальні інтереси, пов'язані із забезпеченням різноманітних специфічних потреб внутрішнього розвитку України.

З метою їх забезпечення, політика України постійно спрямована на виконання таких найголовніших завдань:

1. Утвердження і розвиток України як незалежної демократичної держави.
2. Забезпечення стабільності міжнародного становища України.
3. Збереження територіальної цілісності держави та недоторканності її кордонів.
4. Включення національного господарства у світову економічну систему для його повноцінного економічного розвитку.
5. Захист прав та інтересів громадян України, її юридичних осіб за кордоном, створення умов для підтримання контактів із зарубіжними українцями і вихідцями з України, надання їм допомоги згідно з міжнародним правом.
6. Поширення у світі образу України як надійного і передбачуваного партнера [4].

“Зовнішньополітична діяльність України, як наголошено в загальних засадах Конституції України, спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права” [1, 6].

Забезпечення національних інтересів та національної безпеки України передбачається шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва за загальновизнаними принципами та нормами міжнародного права: мирного співіснування, суверенної рівності держав, незастосування сили або погрози силою в міжнародних відносинах, непорушності державних кордонів, територіальної цілісності держав, мирного врегулювання спорів, невтручання, поваги прав та свобод людини, права народів розпоряджатися своєю долею, співробітництва держав та добросовісного виконання зобов'язань по міжнародному праву.

У Концепції (Основах державної політики) національної безпеки України, схваленої Верховною Радою України 16 січня 1997 р., чітко визначено пріоритетні національні інтереси України [17, 185, 186], однак з набранням чинності у липні 2003 р. Закону України “Про основи національної

безпеки України” зазначена Концепція втратила чинність. Ст. 6 цього Закону визначає пріоритети національних інтересів України: гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина; розвиток громадянського суспільства, його демократичних інститутів; захист державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів, недопущення втручання у внутрішні справи України; зміцнення політичної і соціальної стабільності в суспільстві; забезпечення розвитку і функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя на всій території України, гарантування вільного розвитку, використання і захисту російської, інших мов національних меншин України; створення конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки та забезпечення постійного зростання рівня життя і добробуту населення; збереження та зміцнення науково-технологічного потенціалу, утвердження інноваційної моделі розвитку; забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів; розвиток духовності, моральних засад, інтелектуального потенціалу українського народу, зміцнення фізичного здоров'я нації, створення умов для розширеного відтворення населення; інтеграція України в європейський політичний, економічний, правовий простір та в євроатлантичний безпековий простір; розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами світу в інтересах України [2].

Очевидно, що категорія “пріоритети національних інтересів України”, яка використана у законі, несе дещо інше смислове навантаження, чим базова категорія “пріоритетні національні інтереси України”, що фігурувала у Постанові Верховної Ради України, однак законодавець ототожнив їх майже за змістом.

Національні інтереси реалізуються державою через державні інтереси, які можуть мати самостійний характер (інтереси влади) і не збігаються з національними інтересами, наприклад, інтереси уряду чи інших елементів влади (законодавчої чи судової) бувають відмінними від національних інтересів.

В умовах формування механізмів міжнародної колективної безпеки [20; 10] стратегічною метою політики національної безпеки України, як визначає Стратегія національної безпеки України, що затверджена Указом Президента України від

12 лютого 2007 р., є забезпечення державного суверенітету та територіальної цілісності, національної єдності на основі демократичного поступу суспільства і держави, дотримання прав і свобод людини і громадянина, створення умов для динамічного зростання економіки, забезпечення європейських соціальних стандартів і добробуту населення. Національна єдність як запорука забезпечення ефективного захисту інтересів особи, суспільства і держави досягається за умов поваги до гідності людини та реалізації таких *життєво важливих національних інтересів України*: прав і свобод людини і громадянина; суверенітету України, її територіальної цілісності, недоторканності державного кордону, демократичного конституційного ладу, верховенства права; соборності держави на основі консолідації усіх територіальних громад, суспільних верств, етнічних груп навколо цінностей незалежного, вільного, суверенного і демократичного розвитку єдиної України; конкурентоспроможності держави та економічного добробуту населення шляхом всебічного розвитку людського, науково-технічного, інноваційного потенціалів країни; удосконалення механізмів реалізації конституційного принципу розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову; неухильного дотримання гарантій незалежності та об'єктивності суду; обмеження втручання держави у діяльність економічних об'єктів, громадян, громадських організацій та політичних партій, релігійних об'єднань; безпечних умов життєдіяльності, захисту навколишнього природного середовища; збереження і розвитку духовних і культурних цінностей суспільства; гармонійних відносин з іншими державами світу, сприйняття Української держави міжнародним співтовариством як повноцінного і рівноправного його члена [5].

Хоча нагальною є потреба прийняття Закону України “Про основи внутрішньої і зовнішньої політики”, “однак розробка та імплементація нового закону за нинішніх умов викликає серйозні сумніви, оскільки в Україні досі немає консолідованого підходу до визначення та реалізації стратегічної моделі забезпечення національної безпеки. Так само неприпустимим є те, що процес підготовки та розгляду проекту закону, який має визначити стратегію для країни, відбувався в надто швидкому і закритому режимі, без врахування позицій профільних парламентських комітетів, консультацій із громадськістю, без обговорення в експертних колах” [18].

Організаційно-правові засади управління процесом становлення системи національних ін-

тересів передбачає також моніторинг викликів, небезпек і загроз пріоритетним національним інтересам України [17, 12–20; 13, 45–59].

Національним інститутом стратегічних досліджень був зроблений комплексний моніторинг рівня небезпеки зовнішніх і внутрішніх загроз пріоритетним національним інтересам України в контексті загальної характеристики національної безпеки держави лише у 1994–1996 рр., а далі, судячи з публікацій, зазначена проблема частково втратила актуальність на загальнодержавному рівні [16]. Однак, в умовах мінливого і суперечливого глобального простору, проникності кордонів і формування нової політичної географії виникли нові суперечності різного характеру між окремими державами та регіонами. До ряду гострих конфліктів призвели політичні, економічні, конфесійні, етнічні та інші протиріччя, намагання переглянути вже існуючі кордони, перерозподілити сфери впливу. Загрози міжнародній стабільності як тероризм, контрабанда наркотиків, незаконна торгівля зброєю, організована злочинність набули міжнародного характеру і стали загрозами міжнародній стабільності. Саме за умов сучасних викликів і загроз ХХІ ст., переосмислення системи і розуміння національних інтересів нарізла необхідність створення загальнонаціональної концепції розвитку Української держави та поетапної програми її реалізації. За цих умов зміцнення національної безпеки України необхідно розглядати як одну з головних передумов її існування, самозбереження та подальшого розвитку як незалежного та повноправного члена світового співтовариства [6; 8; 11]. Тому, на думку аналітиків Українського форуму “Безпека — 2010”, Україна в умовах сучасного агресивного світу з непередбачуваними сценаріями розвитку виглядає особливо вразливою і “...першочерговим завданням є не тільки усвідомлення власних національних інтересів у загальноосвітньому контексті, але й пошук найбільш ефективних шляхів і засобів їх надійного захисту. Створення прогнозованої на перспективу, надійно побудованої системи національної безпеки, яка б базувалася на чітко визначених стратегічних пріоритетах, є сьогодні, без перебільшення, найпершою передумовою державного існування України, подальшого вільного розвитку її народу як самодостатньої, демократично організованої спільноти” [7, 3; 19].

Основним базовим національно-державним інтересом, геополітичним пріоритетом і стратегічним завданням зовнішньополітичного курсу України в умовах глобалізації є її виживання, підвищення життєспроможності та зміцнення

як вільної, суверенної, незалежної держави сучасного світу за умов збереження національних цінностей, захисту економічного та політичного суверенітету, власної соціально-культурної ідентичності, перетворення з об'єкта геополітичних ігор великих потуг на повноцінний суб'єкт геополітики, тобто на самостійного гравця, який визначає свої цілі і дії на міжнародній арені [21].

Отже, в умовах осмислення механізмів і формування міжнародної колективної безпеки, глобалізаційних викликів і загроз та необхідності осмислення і побудови системи колективної безпеки змушують аналітиків, правлячу еліту в Україні до більш вираженого і глибинного осмислення національних інтересів, їх небезпек і загроз та пріоритетів розвитку держави.



Література

1. Конституція України: із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 08.12.2004. — К.: Велес, 2006. — 48 с.
2. Закон України "Про основи національної безпеки України" // Уряд. кур'єр. — 2003. — 30 лип.
3. Концепція (Основи державної політики) національної безпеки України // Нац. безпека України, 1994–1996 рр.: Наук. доп. НІСД / Ред. кол. О. Ф. Белов (голова) та ін. — К.: НІСД, 1997. — С. 184–194.
4. Про основні напрямки зовнішньої політики України: Постанова Верховної Ради України від 2 липня 1993 р. // Голос України. — 1993. — 24 липня.
5. Про стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 12.02.2007 № 105/2007 // Уряд. кур'єр. — 2007. — № 43. — 7 берез.
6. Андреева О. М. Національна безпека України в контексті національної ідентичності і взаємовідносин з Росією. — К.: Парлам. вид-во, 2009. — 360 с.
7. Безпека України — 2010 / За ред. В. П. Горбуліна, А. М. Зленка, Г. К. Крючкова, В. П. Семиноженка. — К., 2007. — 124 с.
8. Внеблоковый статус — анахронизм // День. — 2010. — 2–3 апр.
9. Кудряченко А. Міжнародні відносини // Політологічний словник: Навч. посіб. для студ. вищих навч. закл. / За ред. М. Ф. Головатого та О. В. Антонюка. — К.: МАУП, 2005. — С. 485–487.
10. Козырева Т. "От безопасности Украины — до безопасности Европы". Во Львове начинает работу Международный форум при участии экспертов высшего уровня // День. — 2010. — 13 апр.
11. Козырева Т. "Украина выходит из серой монотонности". Львовский форум дал старт общенациональной дискуссии по вопросам государственной политики безопасности // День. — 2010. — 22 апр.
12. Колодій А. Ф. Національний вимір суспільного буття. — Львів: Астролябія, 2008. — 368 с.
13. Медвідь Ф. М. Небезпеки і загрози національним інтересам України у двосторонніх відносинах з Російською Федерацією // Актуальні проблеми міжнародної безпеки: український вимір: Матеріали круглих столів та конференцій, проведених Національним інститутом проблем міжнародної безпеки впродовж 2008–2009 рр. / Нац. ін-т проблем міжнар. безпеки. — К.: ВД "Стилос", 2010. — С. 45–59.
14. Медвідь Ф. М. Політико-правові засади аналізу категорії "національно-державні інтереси України" в системі міжнародних відносин // Наукові записки / Курасівські читання-2005. — Сер. "Політологія і етнологія". — К.: ІПіЕНД, 2006. — Вип. 30, кн. 2. — С. 341–351.
15. Medvid F. Interesy narodowe i priorytety geopolityczne Ukrainy — zarys tematyki // Nowa Ukraina. Zeszyty historyczno-politologiczne — 2006. — № 2. — С. 59–66.
16. Міжнародний круглий стіл "Національні інтереси України в інтеграційних процесах на просторі СНД", травень 2008 р. // Актуальні проблеми міжнародної безпеки: український вимір: Матер. круглих столів та конф., проведених Нац. ін-том проблем міжнар. безпеки впродовж 2008–2009 рр. / Нац. ін-т проблем міжнар. безпеки. — К.: ВД "Стилос", 2010. — С. 43–102.
17. Національна безпека України, 1994–1996 рр.: Наук. доп. НІСД / Ред. кол. О. Ф. Белов (голова) та ін. — К.: НІСД, 1997. — 197 с.
18. 100 днів нової влади: яка модель урядування формується? // Дзеркало тижня. — 2010. — 12–18 черв.
19. Струб Тэлботт: "Вызов настоящего — сформулировать национальные интересы так, чтобы они соответствовали XXI веку": Интервью А. Гетьманчук // Зеркало недели. — 2010. — 3–9 апр.
20. Україна в системі міжнародної безпеки / Нац. ін-т проблем міжнар. безпеки. — К.: ПЦ "Фоліант"; ВД "Стилос", 2009. — 572 с.
21. Україна 2000 і далі: геополітичні пріоритети та сценарії розвитку: Моногр. Нац. ін-ту укр.-рос. відносин. — К.: НІСД, 1999. — 384 с.

В умовах сучасного глобалізованого світу відбувається становлення системи національних інтересів України та їх пріоритетів. Проаналізовано становлення нормативно-правового забезпечення системи національних інтересів України. Запропоновано їх авторське бачення. В умовах формування механізмів міжнародної колективної безпеки проаналізовано виклики і загрози пріоритетним національним інтересам України.

В условиях современного глобализующего мира происходит становление системы национальных интересов Украины и их приоритетов. Проанализировано ста-

новление нормативно-правового обеспечения системы национальных интересов Украины. Предложено их авторское виденье. В условиях формирования механизмов международной коллективной безопасности проанализировано вызовы и угрозы приоритетным национальным интересам Украины.

In the conditions of modern globalizing world there is becoming of the system of national interests of Ukraine and their priorities. Becoming of the normatively-legal providing of the system of national interests of Ukraine is analysed. Their author seeing is offered. In the conditions of forming of mechanisms of international collective security the calls and threats to priority national interests of Ukraine are analysed.

СУТНІСТЬ, ПРИНЦИПИ ТА ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 3(26), с. 118–123

Стратегічним завданням регіональної політики вважають підвищення конкурентоспроможності регіонів та зміцнення їх ресурсного потенціалу, забезпечення розвитку людських ресурсів, розвиток міжрегіонального співробітництва, збереження цілісності країни.

Необхідність регіональної політики впливає з регіональної дискретності простору, нерівнозначності регіонів за чинниками і завданнями їхнього розвитку, внаслідок чого будь-яка державна політика будується диференційовано в регіональному аспекті.

Відомий український учений-регіоналіст академік М. Долішній вважає, що, в разі визначення терміну регіональна політика, необхідно тлумачити це поняття в широкому та вузькому розумінні. У першому випадку це означає політику, яку провадить держава щодо регіонів і самі регіони в межах наданих їм повноважень. У другому випадку регіональна політика звужується винятково до дій держави, тому йдеться про державну регіональну політику.

М. Долішній вважає, що “в широкому розумінні регіональна політика — це система цілей і дій, що спрямовані на реалізацію інтересів держави щодо регіонів та внутрішніх інтересів самих регіонів, яка реалізується за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій”. Учений наголошує, що за нинішніх умов регіональна політика стає вагомим інструментом просторового регулювання соціально-економічного розвитку, особливо в тих сферах, де дія ринкових важелів обмежена (соціальної, екологічної, науково-технічної). Тільки через механізми регіональної політики, як важливого елемента загальнонаціональної стратегії, можна активізувати внутрішні потенціали регіонів для соціально-економічного зростання територій і держави в цілому. Саме регіональна політика може стати універсальним засобом ефективного

використання внутрішніх регіональних резервів, чого важко досягти за допомогою галузевих методів управління [1].

На негідності розглядати регіональну політику держави у контексті глобалізації наголошують В. Семиноженко та Б. Данилишин. Вони визначають регіональну політику “як діяльність держави, спрямовану на адміністративно-економічну оптимізацію регіональної структури країни та відносин між центром і територіями з метою забезпечення збалансованого розвитку за рахунок і максимально ефективного використання внутрішніх і заохочення зовнішніх ресурсів в умовах глобалізації міжнародної економіки. Останнє дуже важливе, адже жодна країна у світі не може сьогодні серйозно здійснювати свою регіональну політику, не враховуючи потужного чинника глобалізації світової економіки, оскільки її суб'єктами й об'єктами дедалі більше стають окремі частини держави, тобто регіони” [2].

Таким чином, під регіональною політикою, як правило, розуміють сферу діяльності з управління економічним, соціальним, екологічним і політичним розвитком країни в регіональному аспекті відповідно до заздалегідь розробленої програми. Державна регіональна політика є невід'ємною складовою політики держави, спрямованої на організацію території країни відповідно до державної стратегії розвитку. Об'єктивними передумовами регіональної політики є структурна неоднорідність простору країни в природно-географічному, ресурсному, економічному, соціальному, етнічному і політичному аспектах. Подібна неоднорідність, інтереси і особливості регіонів мають враховуватися під час проведення будь-якого заходу.

На жаль, сьогодні в Україні не існує офіційного визначення поняття регіональна політика. Натомість у Концепції державної регіональної політики, затвердженій у 2001 р., сформульована головна мета державної регіональної політики, яка полягає у створенні умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищенні рівня життя населення, забезпеченні додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглибленні процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2013 р., затвердженій постановою кабінету Міністрів України у липні 2006 р., основною метою державної регіональної політики України на сучасному етапі розвитку визначено “створення умов, що дадуть змогу регіонам повністю реалізувати наявний потенціал, зробити максимальний внесок у національну економіку, здобути і конкурентні переваги на зовнішньому ринку”. Державна регіональна політика має спрямовуватися насамперед на розв’язання таких проблем: низька інвестиційна привабливість регіонів та інноваційна активність в них; нерозвинена виробнича та соціальна інфраструктура; зростання регіональних диспропорцій у сфері соціально-економічного розвитку регіонів; слабкі міжрегіональні зв’язки; нераціональне використання людського потенціалу [3].

Науковий підхід до формування і реалізації регіональної політики держави вимагає чіткого визначення її об’єкта і суб’єкта, а також формулювання її цілей і завдань та визначення засобів їх здійснення.

Як відомо, об’єкт будь-якого управління є тим, на що спрямовано керуючий вплив суб’єкта управління.

М. Долішній вважає, що об’єктом регіональної політики є весь спектр соціально-економічних процесів, що відбуваються на конкретній території. Іншими словами, у сферу впливу регіональної політики потрапляють люди, природа й усі суспільні інститути.

До основних об’єктів регіональної політики належать: виробничі (насамперед підприємство — як первинна ланка суспільного поділу праці), соціальні (передусім людина — як представ-

ник соціуму, родини, етносу), грошово-фінансові процеси тощо.

Аналізуючи суб’єкти регіональної політики, на думку М. Долішного, потрібно враховувати той принциповий момент, що регіони можуть виражати свої інтереси лише опосередковано. Конкретним носієм внутрішньо-регіональних інтересів є населення, що проживає в ньому. Проте кожен житель регіону є особистістю, представником трудового колективу, членом політичної партії чи громадської організації. Й інтереси будь-якої позиції, що він відстоюватиме, значно відрізнятимуться від регіональних. Отже, проблема об’єктивізації регіональної політики трансформується в проблему представництва інтересів населення в органах законодавчої та представницької влади різних рівнів, які реалізовані також і через сформовані ними виконавчі структури. Тобто, суб’єктами регіональної політики є центральні органи законодавчої і виконавчої влади, органи регіонального управління та місцевого самоврядування [4].

Наголосимо, що роль і значення громадських організацій у розробленні і реалізації регіональної політики в демократичних державах є дуже суттєвою і має тенденцію до постійного зростання.

Регіональна політика держави має будуватися на відповідних принципах. Ці принципи мають відтворювати як тактичні, так і стратегічні орієнтири регіональної політики. Одні з них можуть бути стабільними протягом досить тривалого проміжку часу, інші треба коригувати, змінювати відповідно до ситуації в державі.

Розглянемо основні принципи державної регіональної політики:

1. Пріоритет загальнонаціональних інтересів. Це означає, що дії всіх суб’єктів регіональної політики потрібно спрямувати на зміцнення державності України, збереження її територіальної цілісності, вони не повинні загрожувати національній безпеці держави.
2. Пріоритет інтересів регіону в цілому, його населення відносно галузевих, відомчих, корпоративних, а також інтересів окремих суб’єктів господарювання.
3. Законодавче забезпечення прав і повноважень суб’єктів регіональної політики. Політика стосовно регіонів і політика самих регіонів має регламентуватися нормативно-правовою базою, дотримання вимог якої є обов’язковою умовою регулювання взаємовідносин між усіма учасниками процесу.
4. Поєднання інтересів. Поточні і стратегічні завдання регіональної політики мають вра-

ховувати державні, регіональні та місцеві інтереси, а її практичне здійснення — згладжувати можливі суперечності між ними.

5. Всебічне врахування економічних, природних, історичних, технологічних, етнічних, екологічних, соціально-демографічних та інших умов і факторів регіонів з наданням переваги факторам соціальним та екологічним. Це означає потребу диференційованого підходу до регулювання регіональних процесів з урахуванням їх специфіки.
6. Пріоритет інноваційного, ресурсоекономічного підходу, що полягає, передусім, у структурних трансформаціях господарських комплексів регіонів на користь інноваційних технологій, товарів народного споживання та послуг у разі раціонального обмеження енерго-, водо-, матеріало- та капіталоемних галузей і виробництв.
7. Необхідність поступового зближення рівнів соціально-економічного розвитку регіонів, забезпечення порівняльних соціальних стандартів у всіх регіонах та населених пунктах.
8. Принцип об'єктивності. Поточні завдання регіональної політики мають розкривати пріоритетні напрями загальнонаціональної стратегії соціально-економічного розвитку і відповідати реальним можливостям ресурсного забезпечення заходів щодо їх вирішення.
9. Принцип збалансованості критеріїв соціальної справедливості та загальнодержавної ефективності, особливо під час вибору методів і форм державної підтримки окремих територій.
10. Принцип партнерства передбачає необхідність налагодження тісного співробітництва між органами державної влади всіх рівнів та органами місцевого самоврядування, забезпечення політичної стабільності й суспільної злагоди у процесі регіональної політики.

У Концепції державної регіональної політики сформульовано основоположні принципи її здійснення:

- конституційність та законність — реалізація політики здійснюється відповідно до Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України на засадах чіткого розподілу завдань, повноважень та відповідальності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

- забезпечення унітарності України та цілісності її території, зокрема єдність економічного простору на всій території держави, її грошово-кредитної, податкової, митної, бюджетної систем;
- поєднання процесів централізації та децентралізації влади, гармонізація загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів;
- максимальне наближення послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, до безпосередніх споживачів;
- диференційованість надання державної підтримки регіонам відповідно до умов, критеріїв та строків, визначених законодавством;
- стимулювання тісного співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у розробленні та реалізації заходів щодо регіонального розвитку [5].

У Державній стратегії регіонального розвитку до 2015 р. завдання регіональної політики України уточнені з урахуванням сучасних тенденцій і проблем у соціально-економічному розвитку держави й регіонів, стратегічних пріоритетів розвитку держави, особливостей міжнародного та прикордонного співробітництва, існуючого й перспективного інституційно-правового середовища в даній сфері. У документі визначено стратегічні завдання державної політики регіонального розвитку України до 2015 р., основні напрями й інструменти їх вирішення. Розглянемо стратегічні завдання регіональної політики.

1. *Підвищення конкурентоспроможності регіонів та зміцнення їх ресурсного потенціалу.* Виконання цього завдання здійснюватиметься за такими пріоритетними напрямками.

- Реструктуризація економічної бази окремих регіонів і створення умов для диверсифікації на новій технологічній основі. Реалізація цього напрямку дасть змогу підвищити продуктивність сфер економіки у регіонах та підтримати нові види діяльності, що сприятиме зростанню рівня зайнятості. При цьому будуть задіяні і регіони, в яких необхідно реструктурувати традиційні галузі з критично високим рівнем зношеності основного капіталу та наявністю ризиків виникнення техногенних катастроф національного масштабу. Нарощення науково-технічного потенціалу активізується в ре-

гіонах, які мають досвід роботи із створення наукомістких та високотехнологічних продуктів.

- Розбудова та модернізація інфраструктури, що сприятиме підвищенню інвестиційної привабливості регіонів. Недостатньо високий рівень розвитку виробничої і невиробничої інфраструктури, зокрема житлово-комунального, готельного, дорожнього, вулично-дорожнього господарства, енергетичного сектору, транспортних та інформаційних комунікацій, стримує економічне зростання країни та її регіонів. У зв'язку з цим передусім підтримуватиметься робота з розбудови та модернізації інфраструктури національного та загальноєвропейського значення, а також інфраструктури регіонів, міст та міських агломерацій, які можуть відігравати роль полюсів зростання. Це сприятиме зміцненню зв'язків між регіонами, підвищенню рівня просторової мобільності населення, інвестиційної привабливості територій, які мають основне значення для залучення додаткових інвестицій, досягнення високого рівня продуктивної зайнятості населення.

2. Забезпечення розвитку людських ресурсів.

Поліпшення якості людських ресурсів сприяє динамічному розвитку країни та її регіонів. Реалізація політики їх розвитку здійснюватиметься з урахуванням регіональних особливостей демографічної ситуації, рівня зайнятості населення та його життя, що сприятиме створенню нових робочих місць, насамперед у сфері розвитку інновацій, перекваліфікації вивільнених працівників, поліпшенню соціально-трудових відносин між роботодавцями та найманими працівниками, забезпеченню самозайнятості населення, розвитку фермерства, селянських господарств, підтримці малого і середнього бізнесу. Виконання цього завдання здійснюватиметься за такими пріоритетними напрямками:

- забезпечення високих стандартів навчання, доступного для працівників протягом усього періоду їх виробничої діяльності, і поліпшення якості освіти;
- активізація співпраці у сфері освіти і науки — передбачається збільшення наукового потенціалу, активізація зовнішніх контактів навчальних закладів та дослідних установ;
- забезпечення повної зайнятості працездатного населення.

3. Розвиток міжрегіонального співробітництва.

Розвиток міжрегіональних економічних зв'язків та транскордонного співробітництва забезпечить підвищення ролі регіонів у зовнішньоекономічному співробітництві, їх активну участь у діяльності міжнародних організацій. Пріоритетними напрямками для виконання цього завдання визначено:

- розширення міжрегіональної економічної взаємодії;
- розвиток транскордонного, зокрема євро-регіонального співробітництва. Завданням розвитку транскордонного співробітництва є ефективне використання природно-ресурсного, демографічного, виробничого і науково-технічного потенціалів з метою вирішення питань комплексного розвитку територій.

4. Створення інституціональних умов для регіонального розвитку. Розв'язання проблем регіонального розвитку, становлення місцевого самоврядування та вдосконалення відносин “центр — регіони” перебуває у площині інспекційного і правового поля та потребує формування і реалізації державної регіональної політики, чіткого розподілу функцій та координування діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Реформування системи державного управління та місцевого самоврядування відбуватиметься у напрямі створення децентралізованої моделі організації влади, спроможної ефективно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку територій в умовах ринкової економіки, забезпечувати надання управлінських послуг населенню на рівні європейських стандартів. Виконання цього завдання здійснюватиметься за такими пріоритетними напрямками:

- розширення фінансово-економічних можливостей територіальних громад;
- реформування адміністративно-територіального устрою, яке передбачає розбудову раціональної системи територіальної організації влади, що враховує потреби населення;
- узгодження діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо розвитку регіонів [3].

Пріоритетними напрямками вирішення цих завдань є вдосконалення державного регулювання у сфері соціально-економічного розвитку регіонів, відповідних правових, організаційних, економічних та інших механізмів, а також підви-

щення ролі та відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за вирішення покладених на них повноважень та завдань.

Зважаючи на природу регіональних процесів, держава має виробити чітку політику дій щодо розвитку всіх сфер суспільного життя: соціальної, промислової, аграрної, екологічної, гуманітарної, науково-технічної. Таким чином, за напрямками регіональну політику можна поділити на соціальну, промислову, аграрну, екологічну, гуманітарну, науково-технічну. Відповідно, деякі з цих видів мають кілька елементів як порівняю самостійних напрямів регулювання важливих територіальних процесів. Наприклад, у межах регіональної соціальної політики можна виділити політику соціального захисту, житлову, демографічну, урбаністичну, рекреаційну, політику зайнятості. Структурними компонентами регіональної гуманітарної політики є: національна, етнічна, культурна, освітня, міжконфесійна тощо.

У структурі регіональної політики провідною є регіональна економічна політика. Вирішення соціальних, екологічних, науково-технічних, демографічних та інших проблем регіону можливе лише за наявності відповідних фінансових, кредитних і матеріальних ресурсів. Регіональна економічна політика охоплює:

- бюджетну і податкову політику;
- планування, прогнозування соціально-економічних процесів у регіоні;
- створення і реалізацію цільових програм;
- використання природних ресурсів і управління власністю регіону;
- розміщення продуктивних сил;
- реструктуризацію економіки регіонів;
- політику розвитку регіональних виробничо-технологічних комплексів;
- контрольно-аналітичну діяльність;
- інформаційне забезпечення.

Метою регіональної соціальної політики держави є підвищення добробуту і задоволення потреб життєдіяльності всього населення. Здійснення соціальної політики значною мірою безпосередньо залежить від економічних можливостей країни, тієї частини національного доходу, що виділяється на споживання. Соціальна політика держави і регіону має загальну економічну і правову основу, яка забезпечує реалізацію прав і інтересів громадян держави. Завдання сучасної регіональної політики у соціальній сфері — забезпечення достатнього рівня добробуту в кожному регіоні, створення приблизно однакових

життєвих можливостей для всіх громадян. Регіональна соціальна політика покликана запобігати небажаній міграції населення, послабити внутрішнє соціальне напруження, зберегти цілісність і єдність країни.

Державна регіональна науково-технічна політика втілює ставлення держави до науково-технічних проблем, що є складовою частиною регіональної політики. Основними завданнями регіональної науково-технічної політики є:

- вивчення, аналіз стану науково-технічного комплексу регіону, виявлення місцевої специфіки і проблем;
- визначення пріоритетів розвитку науково-технічного комплексу;
- збереження, відновлення і розвиток науково-технічного комплексу відповідно до встановлених пріоритетів;
- характеристика основних напрямів інвестиційної діяльності;
- створення сприятливих умов для інноваційної діяльності;
- збільшення виробництва наукомісткої продукції, підвищення експортного потенціалу, конкурентоспроможності виробників продукції;
- мінімізація негативних наслідків науково-технічного прогресу.

Для розвитку пріоритетних напрямів, що мають ключове значення для розвитку відповідного регіону, розробляються регіональні науково-технічні програми.

Основна мета регіональної екологічної політики — створення безпечних умов життя людини і відновлення природного середовища. Основними завданнями регіональної екологічної політики є:

- гарантування екологічної безпеки ядерних об'єктів, радіаційного захисту населення і навколишнього середовища;
- зведення до мінімуму шкідливого впливу техногенних аварій і катастроф;
- поліпшення екологічного стану басейну річок;
- поліпшення екологічної ситуації у містах і промислових центрах;
- екологізація технологій у промисловості, енергетиці, будівництві, сільському господарстві, транспорті тощо. В окремих регіонах варто здійснювати заходи для поліпшення стану деградованих земель, рекультивації порушених природних ландшафтів, боротьби з водяною ерозією, підтопленням і хімічним забрудненням земельних ресурсів,

збереження біологічної розмаїтості флори і фауни.

Демографічна політика, як складова регіональної політики держави, розробляється в тісному взаємозв'язку з економічною, соціальною й екологічною політикою. При цьому враховується специфіка демографічної ситуації в кожному регіоні й конкретизуються напрями її реалізації.

Основні цілі демографічної політики пов'язані з вирішенням таких проблем, як: формування пропорційної вікової і статеві структури населення, проведення соціальних заходів, що стимулюють народжуваність, поліпшення екологічної ситуації, підвищення безпеки праці тощо.

Пріоритетна мета регіональної гуманітарної політики — духовний розвиток суспільства, поліпшення його морального стану і здоров'я. Гуманітарна політика має формувати волелюбну, ініціативну особистість, виховувати у громадян національну свідомість і патріотизм, відроджувати національні, культурні підвалини суспільства.

Національна політика в поліетнічних державах має забезпечувати конституційні суспільні, політичні, економічні та соціальні права всіх народів. Важливим завданням національної політики є збереження культурних традицій народів, регулювання міграційних процесів тощо.



Література

1. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть: нові пріоритети — К.: Наук. думка, 2006. — С. 17.
2. Семиноженко В. П., Данилишин Б. М. Новий регіоналізм. — К.: Наук. думка, 2005. — С. 19.
3. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року: Затв. Постановою Кабінету Міністрів України № 1001 від 21 лип. 2006 р.
4. Регіональна політика: методологія, методи, практика / НАН України, Ін-т регіональних досліджень; Відп. ред. М. Долішній. — Львів, 2001. — С. 15.
5. Концепція державної регіональної політики: Затв. Указом Президента України № 341/2001 від 25 трав. 2001 р.

Аналіз загальної еволюції регіональної політики в Україні свідчить, що віднедавна регіональна політика з другорядних позицій виходить на одну з головних, оскільки поширюються процеси регіоналізації та дерегіоналізації. У цілому світова інтеграція країн, прикладом якої є Європейський Союз, спричиняє дивергенцію регіонів та країн, змушує владні органи ухвалювати рішення та застосовувати заходи, які певною мірою задовольняють потреби населення і зменшують територіальні диспропорції розвитку регіонів, головним чином за допомогою наявних ресурсів та узгодженістю чинності всіх гілок влади, зокрема і місцевих ініціатив.

Анализ эволюции региональной политики в Украине свидетельствует о том, что в последнее время региональная политика из второстепенных позиций выходит на одну из основных, поскольку распространяются процессы регионализации и дерегионализации. В целом мировая интеграция стран, примером которой является Европейский Союз, порождает дивергенцию регионов и стран, вынуждает органы власти принимать решения и применять меры, которые в определенной степени удовлетворяют потребности населения и уменьшают территориальные диспропорции развития регионов, в основном за счет имеющихся ресурсов и согласованности действий всех ветвей власти, в частности и местных инициатив.

The analysis of general evolution of regional policy affirms that at present the regional policy changes its positions from secondary into principal ones, because the processes of regionalization and deregionalization expand. On the whole, the world integration of the countries, for example, the European Union, causes the divergention of regions and countries, forces the organs of power to approve the decisions and use the measures which will fully satisfy the needs of population and reduce the territorial disproportions of regions' development, mainly with the help of available resources and agreement of efficiency, of all power branches, in particular, of local initiatives.

Надійшла 26 серпня 2010 р.

ПРОБЛЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ І ТОЛЕРАНТНОСТІ В УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 3(26), с. 124–128

Розглядаються актуальні проблеми боротьби з тероризмом на засадах національної консолідації суспільства.

Незаперечними об'єктивними засадами і обставинами успішної розбудови суверенної, демократичної держави в сучасних умовах є: а) національна консолідація; б) принципова оцінка позитивних та негативних впливів світових глобалізаційних процесів тероризму, системних криз на національне державотворення; в) розробка стратегії сталого розвитку України шляхом упередження та усунення зовнішніх та внутрішніх загроз, можливих конфліктів та дій терористичного характеру, що мають місце у світі в цілому і в Україні зокрема. Розглянемо ці умови національної консолідації більш предметно.

Щодо ролі і впливів загальносвітових глобалізаційних процесів на світовий і національний розвиток, то маємо брати до уваги величезну суперечливість цих процесів, їх складність і неоднозначність. Глобалізація — це великі інтеграційні процеси (в економіці, культурі, політиці, духовній сфері і т. ін.), а з іншого боку, це процеси, які багато в чому реально нівелюють індивідуалізовані шляхи державотворення в окремих державах. Подібне протиріччя є природним, оскільки в глобальному плані постає завдання забезпечити зростання ролі і значення людського капіталу взагалі, на будь-яких континентах і в будь-яких країнах і, водночас, людство, українство зокрема, має протистояти прояву нових, більш глибоких протиріч між культурами, духовним світом людей, врешті, між ідеалами і цінностями. Зокрема, у загальнопланетарному масштабі даються взнаки надто помітні протиріччя між стандартами сучасної західної культури та традиційними цінностями найбільш масових культур і релігій світу.

Гостра потреба соціальної, політичної, духовної інтеграції українства нині дійсно стає все не-

обхіднішою, актуальнішою. При цьому виникає також гостра необхідність визначення і взяття на озброєння в процесі державотворення багатьох інтегративних чинників, притаманних розвитку будь-якої країни. Серед них називають: державність; демократію; релігію; етнічні інтереси; культуру і навіть бажання помсти, коли йдеться про пережиті історичні несправедливості [7, 9, 10]. І все ж, торкаючись реляційного аспекту згоди, толерантності конче в українському суспільстві, тобто того, що пов'язане між усіма суб'єктами соціальних відносин, слід насамперед вести мову про політичну систему України (її стан) та такий найважливіший її компонент, як держава, оскільки всі проблеми соціальної стабільності взагалі беруть свій початок звідси, тобто, від держави.

Щодо політичної системи, то тут впливають такі основні тези і констатації. Перша: політична система українського суспільства нині існує як формальний набір об'єктивних політичних, соціальних, громадських інституцій, взаємодія яких надто погано детермінована. Саме тому вона надто хитка, недосконала і характеризується: відсутністю чітко визначеного соціального і політичного статусу її структур; браком необхідних механізмів щодо взаємин таких структур; відсутністю належної відповідальності (правової, соціальної, моральної) за свою діяльність передусім в інтересах особи і суспільства. Як зазначав відомий філософ, політолог Ф. Фукуяма, «стабільна політична структура... може виникнути лише за умов, якщо люди, які об'єднані спільними інтересами, **здатні на співробітництво заради загальних цілей** (виокремлено — С. В. Л.) — здатність, заснована, в кінцевому випадку, на соціальному капіталі» [10, 580]. Підкреслимо, що соціальний капітал — це

ідеї, прагнення, високі моральні принципи, активна громадянська позиція, інші морально-духовні доброчинності, які мають передусім об'єднувати, консолідувати велику спільноту, але не примус, не острах, не закон. Справжню свободу, рівність, високу моральність, які і є важливішими складовими толерантності, аж ніяк не можна започаткувати на силі, законі. Історія засвідчує, що то шлях до авторитаризму, тоталітаризму. “Якщо керувати народом за рахунок розпоряджень і наводити порядок шляхом покарань, — наголошував великий китайський філософ Конфуцій, — то народ стане ухилятися від розпоряджень і покарань, і втратить сором. Якщо ж керувати народом за допомогою доброчинності (у Конфуція — сила *де* — *С. В. Л.*) і підтримувати в ньому порядок шляхом належних норм поведінки, то народ збереже сором і буде керованим” [11, 700].

Логічно, що друге походить від першого, а саме — структура, особливості політичної системи, — є тим, що впродовж майже двадцяти років еволюційного розвитку України мало змінилося. На сьогодні Україна стала демократичною лише за формою (декларативно), однак демократичного змісту не набула. Навпаки, демократичні процеси і механізми все більше використовуються для обслуговування і обстоювання кланово-корпоративних інтересів певних суспільних груп. Політичні ж ресурси все більше використовуються як ресурси економічні, що позбавляє політичну систему можливості забезпечувати дійсно демократичні процеси, в тому числі і необхідну толерантність.

У який спосіб це позначається на українській державності, на українському соціумі? Переходячи до проблем української держави, варто починати з нашого розуміння державності взагалі, оскільки і тут без більш-менш єдиного розуміння того, яку державу маємо відбудувати не обійтися. Тут українству бракує не просто усвідомлення того, якою має стати Українська держава, але саме того, що держава, як спільно узгоджений інструмент інтеграції загальнонаціональної дії, нам вкрай потрібна не тільки для буденного життя, узгодження інтересів особистостей, груп, великих людських спільнот, а й для процесів реального державотворення взагалі. Така інтеграція, врешті, насамперед засіб щодо протистояння негативним глобалізаційним процесам, реальному та можливому все більшому конфліктогенному потенціалу українського суспільства, упередженню та унеможливленню терористичних актів та дій як в Україні, так і поза її межами.

Щодо держави і державного управління, як важливішого елементу і механізму консолідації суспільства, інтеграції великого соціуму, то важливо, на наш погляд, брати до уваги саме ту реальну ситуацію в українському суспільстві, що пов'язана зі статусом держави взагалі. Реальна українська ситуація доводить, що з державною діяльністю в Україні не все гаразд. Державна діяльність, — зазначає український дослідник В. Токовенко, — це “свого роду бізнес”. Йдеться про новітню Україну. На жаль, дійсно існує реальна загроза того, що тіньові державотворчі тенденції у формі організованої злочинності в Україні не лише і надалі не дадуть можливості створити національну, суверенну, демократичну державу, а й взагалі можуть знищити останні елементи такої державності, те, що вже напрацьовано. Для більш докладного розуміння зазначимо і таку суттєву проблему консолідації українського суспільства станом на кінець 2010 р., як тісне і досить часто нелогічне змішання політичного і державного управління, яке потребує якнайшвидшого і найрадикальнішого розмежування. Тут є, як мінімум, дві найпринциповіші особливості, які варто брати до уваги. Перша полягає в тому, що політичне управління — це управління за певними ідеями, ідеологією. Таке управління, на основі демократичного цивілізованого змагання між ідеологіями, має, на наш погляд, сприяти напрацюванню тієї стратегії суспільно-політичного розвитку держави, яка буде сприйнята, усвідомлена і легітимізована більшістю в суспільстві. Державному управлінню залишається друга, тісно поєднана з першою функція — забезпечення проведення в життя цієї стратегії, тобто, її практична реалізація. Такого розуміння сутності державного управління в українському соціумі нині, на жаль, немає.

Є й інша особливість, яка пов'язана з розмежуванням політичного і державного управління. Вона стосується безпосередньо принципової необхідності розмежування держави і громадянського суспільства, які, водночас, одне без одного не можуть існувати. Як справедливо зазначає з цього приводу російський дослідник О. Ф. Шабров: “Громадянське суспільство і держава взаємопов'язані, взаємодоповнюють одне одного. У громадянському суспільстві домінують механізми самоорганізації, а в державі управління” [12, 88]. Звідси, реальною є потреба того, щоб держава стимулювала розвиток громадянського суспільства, що, врешті, і є заporукою його самоорганізації. Йдеться про підтримку з боку держави громадських організацій і об'єднань, рухів,

груп інтересів, які, зазвичай, спрямовують свою діяльність на позитивні процеси державотворення, консолідацію народних мас. Ми при цьому не є відкривачами ідеї відмежування державного управління від політики. Ще наприкінці XIX ст. про це вів мову Вудро Вільсон, який вказував на необхідність позбавлення державного управління політичного забарвлення.

Розглянемо проблему національної консолідації у контексті реляційного феномена толерантності, єднання політичних сил і мас з урахуванням такого принципового аспекту: реляційний феномен толерантності, а значить, і національної єдності, ще складніше проглядається в процесі формування громадянського суспільства, відпрацюванням та встановленням його взаємин з державою. Дійсно, громадянське суспільство має стати основою толерантності, єдності всього українського загалу. Формально, — якщо брати до уваги наявність елементів такого суспільства (політичні партії, рухи, об'єднання, фракції, громадські організації та ін.), — в Україні таке суспільство реально існує. І все це дієвість, якісні прояви такого суспільства далекі від необхідних і бажаних для національної консолідації. Йдеться насамперед про те, що формальні громадські структури громадянського суспільства існують ніби самі по собі, але не працюють конкретно на загальнонаціональні інтереси, інтеграцію суспільства.

Слід враховувати те, що громадянське суспільство — це не просто наявність дієвої демократії, відповідних соціальних і громадянських інститутів і утворень, плюралізму ідей та ідеологій. Головне — це реальний механізм взаємозв'язку між громадянами, великими соціальними спільнотами, класами, а також — між державою і кожним з нас, громадянами нашої Української держави. Тут дається взнаки толерантність, як важливіша складова культури громадянського суспільства, нашої єдності. Тобто, вона забезпечується за рахунок плюралізму у владі і системі ідей, у буденному спілкуванні громадян. У владі він існує у формі певної дифузії, розподілу, врівноваження влади і владних повноважень. Цей процес в новітній Україні спостерігаємо до сьогодні як складний і доволі гострий. Щодо плюралізму ідей, то тут ситуація в українському суспільстві виглядає набагато складнішою і потребує детальнішого розгляду.

В буденному житті толерантність — це культура спілкування. Як це виглядає реально? За великим рахунком у сучасній Україні стосунки між державою і громадянами розвиваються: а) на

основі удаваного, декларативного демократизму, що є наслідком несформованості стійких інтересів великих соціальних груп; б) неспроможності держави реально стимулювати розвиток громадянського суспільства; в) нездатністю правлячої політичної еліти створити нові “правила гри” як обов'язкові для всіх груп, включаючи і себе [8, 173]. Це — складна, патова ситуація, а відтак, де вихід з глухого кута? Колись ще В. Липинський із сумом зазначав, що “...ми є нація не поневолена, ми є нація недержавна...”. Великий консерватор доводив, що українська нація без національної державності перспектив для дійсного соціального поступу і прогресу практично не має. Звісно, твердження, що, мовляв, “чисто” національних, етнічних держав у нинішньому світі практично немає ґрунтується на об'єктивних підставах. Адже в сучасному світі, в силу насамперед війн, переселень, великих міграційних та інших процесів, етнічно гомогенних держав дійсно практично не існує.

Заперечення щодо необхідності розбудови національної української держави, навіть у теоретичному, а не лише практичному плані, не є чимось виокремленим, критикою націоналізму, далеко не позбавленого історичних витоків і сьогодишнього сенсу. Тут вкажемо на спрощене пояснення, — на власну догоду противникам національної державності, — таких її складових, як нація й ідеологія взагалі. І це стосується не лише теорії, але й практики суспільного буття.

Розуміючи і беручи до уваги те, що дефініція “нація” все ж вживається в основному у двох значеннях: “етнонація” і як “політична нація” (співгромадянство) [2, 5], наголосимо на тому, що саме будь-яке нівелювання першого, навіть на тлі буденної свідомості, викликає велику загрозу для існування тієї національної згоди і толерантності, про які й нині ведуть мову не лише політики, фахівці-науковці, а й звичайні, як кажуть, пересічні громадяни.

Спірним, але все більш вживаним, поширеним нині, видається і поняття “політична нація”, створення якої в Україні останнім часом пропагується все наполегливіше. Проблема не лише в тому, що дійсно не існує більш-менш логічного, доказового і переконливого пояснення цього феномена в теорії, але тому, що наполегливо доводиться що: якоїсь однієї загальновизнаної й однозначної дефініції терміна “нація” не існує” [7, 12]; однобічно цитується думка М. Вебера щодо того, що “нація” має суто суб'єктивний характер; врешті, береться на озброєння теза про “деїтнізацію” державності й особистості. Останнє й викликає велику загрозу

сучасному і майбуттю великих етносів, що утворили і творять власні національні держави. Український етнос тут не є винятком.

“Класичним прикладом “політичної нації”, — пишуть автори фундаментальної монографії “Українська політична нація” (2004 р.), — є США, тому що жоден етнос не може тут “нав’язати” всім іншим свій спосіб буття, адже тут немає титульного етносу з усіма наведеними ознаками”. І далі продовжують: “Хоча, строго кажучи, терміни “політична нація” і “етнічна нація” відображають лише специфіку конституювання однієї з форм (на сьогодні — найвищої) соціоцивілізаційної зрілості народів [Там само, 27]. З наведеним, на нашу думку, помітно спрощеним підходом до пояснення терміна і сутності феномена “нація” ми принципово не погоджуємося, як і зі спростованим поясненням, що політичною нацією є не що інше, як громадянське суспільство [Там само]. І хоча у другому фундаментальному виданні фактично тих же авторів — “Український соціум” (2005 р.) ми знаходимо таке: “Політичну націю формують державотворчий етнос, в даному випадку український, а також всі національні меншини країни” [4, 784], наша власна діяльність в Українській державі зі створення такої етнічної спільноти має опиратися на такі загальноконсолідуючі фактори, як спільна історична пам’ять (історія, традиції), мова, спільна і свідомо соціально-перетворююча діяльність. Щодо домінуючих критеріїв національної єдності, то ними були й залишаються: культура, право, економіка. Усі інші критерії є похідними від цих трьох, хоча й не менш важливими.

Далі. Якщо під “політичною нацією” дійсно розуміти сукупність громадян країни, які, незалежно від їхнього соціального статусу, мови, віросповідання, походження та інших соціально-групових відмінностей, мають рівні права, і на основі та за допомогою демократичних інститутів влади та форм політичної участі активно сприяють творенню і зміцненню держави, тобто поєднані почуттями солідарності і патріотизму, то такий феномен дійсно має право на життя.

Зовсім інше — бездумна, штучна, а то й свідомо (що становить загрозу національному державотворенню) уніфікація, отождолення понять “нація” і “політична нація”, що нівелює при цьому роль національного фактора державотворення як такого взагалі. За цих обставин маємо дбати і про етнічну консолідацію як міжетнічне єднання, але особливо про внутрішньоетнічну консолідацію, яку український етнополітолог О. В. Антонюк

пояснює як “внутрішню згуртованість етнічної спільноти у процесі нівелювання відмінностей між наявними в ній групами” [2]. Друге для становлення Української держави, за умов і статусу існування титульного етносу, є вирішальним. Бо це саме той етнос, що не лише є історично висхідним, найбільшим в історії на даній території, але й дає назву своїй державі — Українська держава.

Національній консолідації українського загалу, запобіганню глибоко національним кризам в країні серйозно перешкоджає у багатьох випадках невинуватене заперечення ідеологічних засад розбудови національної державності. Побойуючись ідеології, на кшталт комуністичної, що була багато років основою колишнього тоталітарного суспільства, існує немало фахівців, які доводять, що такої ідеології взагалі не потрібно мати. Так, український дослідник І. Гавриленко пише: “Ідеологія — це логічно впорядкована система суджень, в якій відображається інтерес певної соціальної групи. У нормальній ситуації етнос не потребує ідеології” [5, 49]. Важко при цьому сказати, про яку “нормальну” ситуацію взагалі йде мова.

Зрозуміло, коли йдеться про ідеологію як таку, але не ідеологію державотворення, яку часто називають не інакше, як національна ідея. Швидше за все, до неї у даному випадку дійсно треба ставитися дещо обережно. Точка зору з приводу цього відомого українського політолога С. Телешуна щодо ідеології державотворення нам видається вельми слушною. Він пише: “Без національної ідеології, яку б підтримувала держава, створити єдину політичну націю в Україні буде не можливо” [6, 429]. Реальне буття українського соціуму сьогодні підтверджує правильність цієї тези.

Зважаючи на викладене, важко пояснюється і процес демократизації українського соціуму шляхом взяття на озброєння демократичних цінностей інших народів, і передусім європейських. Вважаємо, що звертання до кращих зразків демократичних цінностей інших народів має сенс лише тоді, коли етнос (народ) чітко усвідомлює — які саме цінності йому конче необхідні. Усвідомлює потребу в таких цінностях. Усе інше — заради простого популізму, словоблуддя, а простіше — від лукавого, бо реально постає питання: яких же демократичних цінностей нині дійсно бракує українству?

Відтак, стверджуючи, що толерантність, національна злагода і суспільна єдність є дійсно необхідним і можливим (за умови врахування і розв’язання викладених та інших проблем) засобом, інструментом розбудови суверенної Української держави, вкажемо й на те — де знахо-

дяться межі толерантності, національної злагоди. Очевидно, що вони знаходяться там і тоді, коли самі по собі вигоди від толерантності перестають перевищувати шкоду. Тут має діяти принцип політичної доцільності, реалізму, який на загальнонаціональному рівні означає інтереси народу. Визначити таку межу в багатьох випадках надто складно, оскільки від місцевого (регіонального) до загальнонаціонального рівня переважна більшість політиків, політичних сил апелюють конче до народу, виправдовують свої дії виключно інтересами народу. Відтак, саме свідомість народу і є тим механізмом, що встановлює межу єдності, толерантності, а поза нею — соціальна незгода і протест. За таких умов національної консолідації нам і бракує.

В умовах глобалізації, економічних, соціальних криз реально постає потреба все потужніше захищати інтереси власної національної держави, стимулювати всі етноси до активної суспільно-корисної діяльності, як в інтересах особистості, так і суспільства в цілому. Це і є реальний шлях до загальнонаціонального порозуміння і консолідованих дій.



Література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. — 1996. — № 30. — 43 с.

2. Антонюк О. В. Основи етнополітики: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. — К.: МАУП, 2005. — 427 с.

3. Белов О. В., Геєць В. М., Пирожков С. І. Про стратегію розвитку України: до розробки проекту "Україна 2010" // Стратегічна панорама (наук.-практ. журнал РНБО України). — № 1–2. — 1998. — С. 3–21.

4. Власюк О. С., Крисаченко В. С., Степико М. Т. та ін. Український соціум / За заг. ред. В. С. Крисаченка. — К.: Знання України, 2005. — 79 с.

5. Гавриленко І. Чи потрібна державі ідеологія? // Віче. — 1996. — С. 14–15.

6. Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президенті України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — Вип. 1. — 392 с.

7. Крисаченко В. С., Степко М. Т., Власюк О. С. та ін. Українська політична нація: генеза, стан, перспективи / За ред. В. С. Крисаченка. — К.: НІСД, 2004. — 647 с.

8. Новакова О. В. Політична модернізація та розвиток демократичних процесів в сучасній Україні: Моногр. — Луганськ: Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2006. — 381 с.

9. Обушний М. І. Політологія: Довідник / М. І. Обушний, А. А. Коваленко, О. І. Ткач; За ред. М. І. Обушного. — К.: Довіра, 2004. — 599 с.

10. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели: Пер. с англ. — М.: ООО Издательство АСТЗАО НПП "Ермак", 2004. — 473 с.

11. Халипов В. Ф. Энциклопедия власти — М.: Академический Проект; Культура, 2005. — 1055 с.

12. Шабров О. Ф. Политическое управление: Проблема стабильности и развития. — М.: Интеллект, 1997. — 431 с.

13. Яковлев Д. В. Політична взаємодія, як комунікативний процес: медіатизація, демократизація, раціоналізація / Д. В. Яковлев; Мін-во освіти і науки України; Одес. нац. ун-т. ім. І. І. Мечникова. — Одеса: Астропринт, 2009. — 385 с.

Консолідація і толерантність були і залишаються найважливішими умовами формування дійсно демократичної, правової, суверенної держави.

Консолидация и толерантность были и остаются важнейшими условиями формирования по-настоящему демократического, правового, суверенного государства.

Consolidation and tolerance were and remain essential prerequisites of forming a truly legal and sovereign state.

Надійшла 26 серпня 2010 р.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПОЛІТИЧНОГО ПРОГНОЗУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 3(26), с. 129–137

Розглянуто особливості наукового і практичного осмислення політичного прогнозування у сфері державного управління.

Світ на порозі нового тисячоліття значно більш політизований, ніж за будь-якої попередньої доби. Свідченням цього є передусім утворення у XX ст. великої кількості суверенних держав (через здобуття незалежності колоніями, розпад світової системи соціалізму), які намагаються відстояти свою політичну незалежність. Цей процес супроводжується виникненням дедалі більшої кількості внутрішніх і міжнародних соціальних проблем, що активізують політичну поведінку громадян і вимагають розв'язання. Усе це, в свою чергу, інтенсифікує боротьбу різних суспільних сил за розширення і насичення собою політичного простору. Причому нині, на зламі сторіч, боротьба втрачає географічний характер, оскільки сучасний світ “спресовано”, переважно завершився його територіальний поділ, практично не залишилося незайнятих просторів і тепер будь-яке їх збільшення можливе лише за рахунок утиснення інтересів інших держав та народів.

Доречно назвати базові принципи просторового зростання держав, сформульовані фундаментом сучасної політичної географії німецьким ученим Фрідріхом Ратцелем: а) простір впливу держав зростає разом із зростанням їхньої культури; б) зростання держав супроводжується такими параметрами розвитку, як ідеї, торгівля, місіонерство; в) зростання держав здійснюється шляхом об'єднання й поглинання малих держав; г) розширення кордонів є свідченням потужності держави, їх звуження — свідченням її слабкості; д) при своєму зростанні держава вбирає в себе найбільш цінні елементи — берегові лінії, річища річок, рівнини, райони, багаті на природні ресурси; є) загальною, — такою, що набирає силу, — є

тенденція злиття, яка, розгалужуючись, переходить від держави до держави.

Ці ідеї — безпосередня предтеча неополітики. Автором даного терміна є послідовник Ратцеля — шведський державознавець Рудольф Челлен. У сучасній науковій літературі змістовий діапазон тлумачення геополітики є великим і дискусійним. Слід наголосити на одному з ракурсів цього тлумачення: геополітика розглядає простір не тільки й не стільки з позицій державних кордонів, скільки з точки зору насиченості цього простору конкретною політикою. Тому за всієї можливості географічного, кількісного вимірювання політичного простору пріоритетним наприкінці XX ст. є уявлення про нього як про царини, зони, межі дії політики, влади, політичних ідей, теорій. Отже, домінуючим чинником впливу на світ (регіон, країну тощо) дедалі впевненіше стає політичний простір, справжні кордони якого окреслені там, де перестають діяти та чи інша політика, її процеси, ідеї, теорії. Американський футуролог Олвін Тоффлер у книзі “Зміщення влади” зазначає: замість прогнозованого “кінця ідеології” ми стаємо свідками виникнення як на глобальному, так і на національному рівні нових ідеологій, що перетинаються, кожна з яких має власне бачення реальності.

Складність, динамічність сучасного політичного світу зумовлюють багатопрофільність, “різноповерховість” прогнозу, його вірогідність, надійність, а з іншого боку, — критичне, або навіть нетерпиме ставлення до його можливостей, хоча, за свідченням преси, долар, вкладений у розробку прогнозів, у США обертається на 50 доларів чистого прибутку. Лише при Конгресі США діють кілька структурних підрозділів, які безпо-

середньо здійснюють футурологічні дослідження, а кількість урядових та неурядових центрів у країні обчислюють десятками. Вельми серйозною причиною прорахунків у прогнозуванні є те, що розвиток політичних процесів випереджає їх теоретичне опрацювання.

Під загальним терміном “прогнозування” розуміють процес визначення перспектив розвитку якогось явища, подій, що ґрунтується на знанні закономірностей суспільного розвитку та взятті до уваги інформації про минулий і сучасний стан цього явища чи події. Варто зазначити, що передбачення майбутнього на основі пізнання закономірностей та колишньої динаміки суспільства — важлива цільова функція будь-якої науки. Тому наукові прогнози є необхідною умовою ефективної соціально-політичної, управлінської, виробничої, технологічної, екологічної діяльності.

Отже, прогноз є універсальним методом і, водночас, невід’ємною функцією будь-якої наукової дисципліни. Однак, прогнозування, тобто випереджальне відображення дійсності, в кожній науці має свої специфічні характеристики. Суспільні науки, і політологія в тому числі, займаються соціальним прогнозуванням. Основу соціального прогнозування, як наукового обґрунтування вибору людини певних дій та оцінок перспективи, складає визначення об’єктивних закономірностей історичного процесу. Соціальні прогнози є результатом наукового аналізу тенденцій розвитку суспільних явищ, які існують об’єктивно. Метою соціального прогнозування є підвищення наукової обґрунтованості та ефективності соціального програмування, планування й управління. Соціальне прогнозування орієнтоване на альтернативне виявлення перспектив розвитку конкретних соціальних процесів, пов’язаних з життєдіяльністю суспільства. Науково обґрунтовані прогнози, які тісно пов’язані з передбаченням ходу розвитку політичних подій, називають політичним прогнозуванням.

Слід зазначити, що теорія політичного прогнозування тільки формується, а практика, здебільшого, найчастіше обмежується епізодичними інтуїтивними прогнозами. Наукова концепція політичного прогнозування повинна викривати сутність прогнозової діяльності, основні закономірності цієї роботи, основні форми її проведення, критерії перевірки істинності її результатів, оцінку істотних меж прогнозування. З іншого боку, в рамках такої концепції необхідно встановити комплекс методів прогнозування, що охоплюють різні аспекти підготовки прогнозів, а також вия-

вити сферу та принципи найбільш ефективного застосування кожного з них у політичній аналітиці [1, 94].

Політичне прогнозування досліджує не лише глобальні питання, а й локальні, які є не менш складними і також охоплюють усі сфери життя суспільства. Політичне прогнозування включає:

- 1) проектування в політичній сфері, розробку політичних сценаріїв проектів майбутнього політичного буття, за якими передбачається або планується розвиток подій у певному суспільстві;
- 2) здатність політичного передбачення окремо взятої особи чи групи індивідів за допомогою інтуїції, знання, інтелектуального чи соціального проектування на основі сукупного досвіду.

У процесі дослідження проблеми політичного прогнозування можна помітити різні визначення цього явища. Кожний автор намагається продемонструвати різні сторони цього явища. Так, наприклад, А. С. Баронін та С. О. Телешун у своїй роботі “Політична аналітика, прогнозування та політичні консультації” наводять таке визначення: “Прогноз — це висновок про майбутнє політичного процесу, що досліджується, на основі загальної тенденції його розвитку” [10, 80]. Таким чином, у цьому визначенні акцент зроблено на знанні загальної тенденції розвитку окремого політичного процесу, але автори не приділяють увагу такій особливості політичного прогнозування, як визначення альтернативних шляхів розвитку певної події чи процесу.

Інший автор, А. Сергієв, пропонує своє визначення політичного прогнозування виходячи з того, що об’єктом політичного прогнозування є соціально-політичні відносини. Таким чином, А. Сергієв пропонує таке визначення: “Політичне прогнозування — це сформований у свідомості людини та описуваний чи відтворений у відповідних засобах імітації ідеальний образ: а) імовірного стану системи політичних відносин того чи іншого рівня в певний період у майбутньому; б) бажаної, вірогідної направленості та інтенсивності дії тієї чи іншої національної спільноти людей, соціальної групи, партій чи окремих людей, а також держави, уряду та установ, направлених на зміну об’єктивної системи соціально-економічних, політичних і правових відносин відповідно до своїх інтересів”. Отже, з цього визначення можна зробити висновок, що політичне прогнозування — це розробка ідеального образу стану, функціонування, направлення та тенденцій змін

політичних систем у різні періоди у майбутньому. Такий підхід вже є більш широким, оскільки враховує наявність певної кількості тенденцій розвитку тих чи інших подій, а також можливості суб'єктів впливати на розвиток прогнозу.

Але, слід звернути увагу також і на те, що при визначенні сутності політичного прогнозування важливе значення має врахування наявності повної та достовірної інформації про минуле та сьогодення, на основі якої формуються певні судження про майбутнє. Отже, виходячи із зазначеного, найбільш вдалим можна вважати таке визначення: "Політичне прогнозування — здійснення спеціальних наукових досліджень політичних процесів, явищ, подій, внаслідок чого на основі відомих даних про минуле і сьогодення виробляють уявлення про можливі стани політичних об'єктів, що піддаються прогнозу" [8, 259].

Як зазначає В. П. Горбатенко, прогнозування як мисленнєве опанування майбутнього є багатоступінчастим процесом наукового пошуку, який охоплює постановку мети; одержання, оброблення, оцінювання й аналіз інформації; визначення перспектив і вірогідності реалізації прогнозу. Ця діяльність потребує значних фінансових, матеріальних, інтелектуальних та інших ресурсів. Затрати на неї, як правило, виправдані, або принаймні є меншим злом, оскільки не-прогнозований перебіг політичних, соціальних ситуацій може спричинити суттєві проблеми, подолання яких потребуватиме ще більших фінансових та інших ресурсів. Ефективне політичне прогнозування можливе лише за постійного коригування прогнозів з урахуванням найновішої інформації.

Для здійснення політичного прогнозування, розроблення і реалізації стратегічної політики будь-який політик, учасник політичного процесу повинен обов'язково мати так зване стратегічне мислення у політиці. Так, на думку О. Валецького, стратегічне політичне мислення перебуває під впливом і детермінацією історично-культурної традиції народу, країни, певних стратегічних інтересів, ієрархії стратегічних цілей тощо.

Політичне прогнозування, передбачення безпосередньо пов'язане з політичною вірогідністю, оскільки будь-яка політична дія, явище за певних умов і обставин цілком можливі.

Найпоширенішими в політиці є логічна, статистична і суб'єктивна вірогідність [4, 180].

Політична вірогідність — виникнення певного твердження, точки зору, отриманих у результаті логічних дій.

Статистична вірогідність існує тоді, коли враховується відповідна частота (періодичність) повторювання явищ, подій, тощо. Наприклад, політичні страйки, які за відповідних умов відбувалися впродовж певного останнього часу.

Суб'єктивна вірогідність — оцінка індивідом (спостерігаючою, діючою особою) можливості виникнення певної події на основі повторного досвіду.

Головні завдання політичного прогнозування: 1) визначення доцільності прогнозу і конкретизації його мети; 2) виявлення сучасних тенденцій "роботи" конкретного політичного явища, обраного для прогнозу; формулювання імовірнісних станів досліджуваних об'єктів у майбутньому; обґрунтування тактики реалізації моделі, сценарію тощо. Виходячи із завдань політичного прогнозування можна сформулювати його мету підвищення ефективності функціонування політичної системи сучасного суспільства. Серед основних функцій прогнозування найважливішими є дослідження дії розвитку людства, політичних та економічних законів, виявлення основних закономірностей розвитку суспільства і визначення зв'язку нинішнього часу з майбутнім.

Підставами для політичного прогнозування слугують різні види статистичної інформації, результати соціологічних досліджень, результати листування, суспільної думки, матеріали ЗМІ, дані розвідки, історичні, демографічні, психологічні дослідження. Тобто все, що містить інформацію про факти, які впливають на політичні процеси.

У процесі побудови прогнозу у сфері державного управління завжди звертається увага на те, наскільки надійним є цей прогноз. Під надійністю політичного прогнозу розуміють необхідну чи достатню ступінь вірогідності та виправданості розроблених прогнозів та передбачень. Основними факторами, що визначають якість політичного прогнозу як засобу державного управління, є:

- 1) глибина знань про об'єктивні закономірності та закони, які визначають розвиток різних політичних систем; уміння правильно відображати ці закономірності та закони;
- 2) ступінь вивченості конкретних політичних процесів, ступінь повноти інформації про причинно-наслідкові зв'язки, які визначають розвиток того чи іншого політичного процесу;
- 3) вчасність і швидкість обробки інформаційних потоків про конкретні внутрішньополітичні

та зовнішньополітичні процеси та події, наявність матеріально-технічної бази, необхідної для своєчасної обробки інформації.

У політичному прогнозуванні виділяють два аспекти: теоретико-пізнавальний та управлінський [5, 18]. Теоретико-пізнавальна функція ґрунтується на загальнонауковому підході, основу якого становлять безмежність і плюралізм наукового пошуку. Управлінську ж функцію прогнозування, як зазначають В. П. Горбатенко та І. О. Бутівська, можна проілюструвати запропонованою І. Бестужевим-Ладою “методикою довгострокового попереджувального аналізу даних”. Ця методика містить такі етапи:

- 1) постановка проблем, що передбачає побудову їх ієрархії, яка має охоплювати ключові та субключові проблеми. При цьому бажаною є так звана індикація проблем, тобто подання їх у вигляді впорядкованої сукупності індикатумів — найменувань конкретних показників та індикаторів цифрової чи інших характеристик проблеми;
- 2) виявлення перспектив, до яких належать:
а) ті, що назрівають і вже дають про себе знати; б) очікувані — ті, які ще не виникли, але можуть з’явитися за певних умов. Разом з перспективами мають враховуватися і поточні проблеми. Якщо останні можуть фіксуватися особою, яка приймає рішення, та її апаратом, то для виявлення перспективних проблем потрібна група експертів;
- 3) цілепокладання. Передбачає визначення мети, заради якої здійснюються всі рішення. Головним критерієм цілепокладання є досягнення оптимуму;
- 4) побудова “дерева рішень” та аналіз наслідків їхнього прийняття. На цьому етапі найважливішим є попереднє врахування негативних наслідків певних рішень.

Щодо об’єктів політичного прогнозування, то вони залежать від цілей політичної діяльності. Це може бути [2, 140]:

- визначення тенденцій міжнародних відносин;
- пізнання механізмів виникнення та еволюції соціальних конфліктів;
- передбачення результатів виборчих кампаній;
- встановлення динаміки впливу основних політичних сил в межах країни;
- визначення популярності політичного лідера чи угруповання та їх вплив на політичну ситуацію в країні;

- аналіз можливих наслідків політичного рішення.

Отже, можна виокремити внутрішньополітичне прогнозування та зовнішньополітичне прогнозування.

Внутрішньополітичне прогнозування охоплює взаємовідносини між різними соціальними верствами і групами певного суспільства, характерними ознаками яких є прямий чи опосередкований зв’язок з державною владою, а також прагнення до оптимізації управління політичними процесами. За умови здійснення прогнозної оцінки конкретних політичних подій суб’єктами прогнозу виступають держава і політичні органи. Прогнозна оцінка діяльності політичних інститутів суспільства і політичних процесів, які в ньому відбуваються, здійснюється науковими колективами і вченими, які займаються дослідженням функціонування політичної системи суспільства.

З метою підвищення ефективності внутрішньополітичного прогнозування доцільним вважається застосування в процесі здійснення соціального прогнозування об’єктивних законів, виведених дослідниками із сукупного суспільно-політичного досвіду. До таких законів, зокрема, належать:

- закон повторюваності історичних ситуацій;
- закон залежності прогнозу від його інформаційної бази;
- закон цілісного прогнозу;
- закон залежності достовірності прогнозу від кількості прогнозних альтернатив;
- закон залежності передбачення дії певного закону від дії інших законів;
- закон залежності ефективності прогнозу від умов його верифікації [5, 19, 20].

Зовнішньополітичне прогнозування, в свою чергу, як зазначають В. П. Горбатенко та І. О. Бутівська, передбачає прогнози у сфері міжнародних відносин і зовнішньої політики, в яких пріоритет надається оцінкам розвитку і взаємовідносин держав та вивченню загальних тенденцій світового розвитку. На підставі зовнішньополітичних прогнозів, як правило, здійснюються спроби виявити нові можливі фактори розвитку світу, певного регіону, країни. Подібні дослідження доволі розвинені у США, де питанням політичного прогнозування у сфері міжнародних відносин займаються Гудзонівський інститут, Інститут оборонних досліджень, Інститут майбутнього, Інститут політичних досліджень, Інститут стратегічних досліджень Гарвардського університету та ін.

Необхідно також визначити два аспекти передбачення. Перший належить безпосередньо до ка-

тегорії передбачення і носить описовий, дескриптивний характер та розуміється як опис можливих або бажаних перспектив, станів, рішень, проблем майбутнього. Другий аспект належить до категорії управління і носить вказівний, прескриптивний характер та має на меті розв'язання зазначених проблем із використанням інформації про майбутнє для того, щоб правильно спрямувати діяльність людини та суспільства.

Відносно управлінського прояву політичного прогнозування, то всі теорії управління засновані на розумінні того, що управляти — це означає передбачувати, вміти побачити завтрашній день, визначати реальну потребу в тих чи інших діях, оцінювати доцільність рішень, що приймаються, застосовувати заходи по зменшенню небажаних наслідків обраного курсу або кардинально його змінити. Але ефективно управляти і виробляти правильні рішення надто складно, не маючи в арсеналі дієвого засобу — прогнозування.

При дослідженні процесу прийняття управлінських рішень не можна обійти увагою вивчення умов, які впливають на їх оптимальність. Однією з таких умов є наявність достовірної і вчасної інформації, яка б не тільки фіксувала стан об'єктів управління, а й давала можливість визначити тенденції змін та альтернативні шляхи розвитку. Таким чином, зв'язок між інформацією та рішенням є зв'язком між двома стадіями процесу управління, визначеного як загальними його закономірностями, так і специфікою окремо кожної з них. Інформація являє собою вихідний матеріал для підготовки та прийняття рішень. А необхідну для ефективного управління інформацію представляє саме прогнозування. За допомогою прогнозування ми можемо безперервно перевіряти різноманітні варіанти майбутнього і підвищувати рівень планування, програмування, проектування та управління. Також політичне прогнозування є запорукою побудови правильної стратегії і тактики державного управління, цільового впливу на процеси її реалізації. Отже, міцність та нерозривність зв'язку "прогнозування планування — управління" є важливою передумовою для реалізації поточних та довгострокових завдань та цілей, які стоять перед політичними інститутами, суб'єктами, перед суспільством в цілому. Особливо це актуально для нинішніх політичних процесів, коли більшість рішень приймаються в умовах гострої нестачі часу, під впливом багатьох чинників та наявності великої кількості варіантів для прийняття рішень. Користь прогнозування для процесів управління і в тому, що лише воно

може настільки випереджати події, щоб органи, які будуть користуватися отриманою інформацією про наявні тенденції змін, могли пристосовуватися до майбутнього за певний проміжок перебування своєї зовнішньої та внутрішньої політики. Отже, основне завдання політичного прогнозування визначається попереджувальною орієнтацією управління на можливі зміни в розвитку чи зміні станів об'єктів управління [3, 138].

Слід ще раз звернути увагу на важливість політичного прогнозування та необхідність його залучення в процес вироблення оптимальних рішень, які б слугували підвищенню ефективності державного управління. Але без достатнього дослідження теорії політичного прогнозування ефективне залучення його до політичної практики неможливо. Адже у державному управлінні кожен день постають складні проблеми, на вирішення яких витрачається багато сил і засобів. Тому важливо заздалегідь володіти інформацією про те, які проблеми будуть ускладнюватися або яких проблем слід очікувати. Саме політичний прогноз надає таку безцінну інформацію, яку можна використувати як для вирішення нині існуючих проблем, так і віддалених на десятиріччя. Політичне прогнозування у сфері державного управління дає можливість підготуватися до змін, які матимуть значення для будь-якої сфери життя суспільства, і водночас розробити кілька варіантів поведінки політичної системи.

Зокрема зазначимо, що політичне прогнозування як важливий елемент державного управління застосовує широкий і багатоманітний арсенал наукових загальних та спеціальних методик, логічних і технічних засобів пізнання та базується на певних принципах, що дають змогу оптимально підійти до розуміння сегментів політичного життя.

Теоретичним засадам основних принципів та етапів політичного прогнозування присвячено роботи В. П. Горбатенко, І. О. Бутовської, Ю. М. Бажала, О. І. Барановського, А. О. Коваленко, Є. А. Макаренка, М. М. Рижкова, М. А. Ожевана, А. С. Панарина, В. А. Ребкали, О. Л. Валевського, Ю. Г. Кальниша, О. С. Телешуна, О. С. Бароніна, В. Тертички та ін. учених.

Досліджуючи основні надбання зазначених науковців з окресленої проблематики, необхідно зазначити, що відсутня єдина точка зору щодо основних принципів етапів, а також методів здійснення політичного прогнозування. Щодо принципів політичного прогнозування як засобу забезпечення державного управління, найбільш

вдалим є погляд В. П. Горбатенка та І. О. Бутовської, які серед основних принципів політичного прогнозування виокремлюють такі.

Принцип альтернативності прогнозування. Пов'язаний з можливістю розвитку політичного життя по різних траєкторіях, за умови різних взаємозв'язків і структурних відносин. Альтернативність у жодному разі не можна плутати з вірогідністю, оскільки вона виходить з передбачення можливості якісно різних варіантів розвитку політичних подій. Головне завдання цього принципу полягає у відмежуванні здійснених варіантів від явно утопічних. Джерелом виникнення альтернатив можуть бути якісні зрушення, що виникають в умовах різних соціально-політичних змін, наприклад, у разі переходу до нового політичного курсу. Принцип альтернативності діє не тільки як загальнодемократичний, плюралістичний, а й як цілеспрямований засіб досягнення нормативно визначеної мети або пошуку певних тенденцій суспільно-політичного розвитку.

У свою чергу, принцип системності прогнозування передбачає, що політика, з одного боку, розглядається як єдиний об'єкт, а з другого — як сукупність відносно самостійних напрямів (блоків) прогнозування. Цей принцип дає змогу отримати цілісну модель досліджуваного об'єкта в усій сукупності його прямих і зворотних, ієрархічних та координаційних зв'язків, визначити й виокремити його основні системні ознаки: елементний склад, структуру, мету, зміст, функціонування, способи реалізації. Одна з найважливіших вимог системного підходу щодо аналізу соціально-політичних процесів — дослідження певної соціальної системи в сучасних умовах — є неможливою без виходу за її межі. Такий підхід здатен змінити не тільки спосіб мислення, а й практичні дії у процесі реформування суспільного організму. Невиконання принципу виходу за межі старої системи, небажання подолання відомого набору стереотипних уявлень, як правило, замість модернізації суспільства зумовлюють її видимість.

Прогнозування соціально-політичних процесів потребує, з одного боку, врахування історичного досвіду і традицій конкретно взятого суспільства. З другого боку, логіка застосування системного методу пов'язана із врахуванням цивілізаційного досвіду, який свідчить, що модернізація охоплює всі сфери суспільства й забезпечує структурні та якісні зміни не лише в політиці, а також у соціальній, економічній, культурно-духовній та інших сферах, створюючи тим самим умови для збереження стабільності та внутрішньої консолідації суспільства.

З метою передбачення пріоритетів і основних параметрів модернізаційного процесу певного суспільства, слід неодмінно вийти за межі політичної сфери й спробувати розглянути цей процес у ширшій та більш універсальній перспективі, що, в свою чергу, об'єктивно передбачає суттєве підкріплення політологічного підходу матеріалами з інших наук — історії, економічної теорії, правознавства, філософії, соціології. Отже, таке поєднання потребує, разом з політологічним аналізом, застосування синтетично-плюралістичного підходу. Плюралізм у даному разі полягає в намаганні охопити якомога ширше наукові здобутки. При цьому плюралістичний характер певного підходу, як справедливо зауважує відомий західний економіст В. Леонтьєв, "полягає не в одночасному застосуванні суттєво різних підходів, а в готовності переходити від одного типу інтерпретації до іншого" [5, 26].

У зв'язку із зазначеним заслуговує на увагу методологічний підхід М. Дюверже, який у дослідженнях держави й суспільства запропонував поєднання юридичного та політичного аналізів. Таке поєднання, на думку вченого, дасть змогу, з одного боку, вивчати не тільки політичні інститути, які регламентуються правом, а й ті, що правом повністю або частково ігноруються (політичні партії, громадська думка, пропаганда, преса, групи тиску та ін.). З другого боку, зазначена орієнтація уможливить вивчення політичних інститутів, регламентованих конституцією, законами, не тільки в юридичному, а й у політологічному аспекті, що дасть змогу визначити, якою мірою ці інститути функціонують відповідно до права або уникають його.

Французький учений зазначає, що сучасний розвиток соціальних наук дає змогу розглядати суспільство та його інститути як об'єкт науки в цілому. Не піддаючи сумніву важливість юридичних феноменів серед суспільних явищ, М. Дюверже звертає увагу на те, що у праві "слід розрізняти те, що є ефективним для застосування, й те, що не є таким". Закон, юридична норма, конституція є "не відображенням реального, а спробою впорядкування реального, спробою, яка ніколи не вдається повністю".

Наведені застереження мають особливе значення для українських законотворців і правознавців, які розрив між бажаним і дійсністю досі розглядають під кутом зору тимчасової "недостатньої нормативно-юридичної бази" і не усвідомлюють до кінця закономірності та глибини цього розриву, його деструктивного впливу на розвиток політичної та правової систем [5, 27].

Особливого значення нині набуває синергетичний принцип, пов'язаний з новим концептуальним напрямом, що набув визнання в 70–80-х роках XX ст. Синергетика — це галузь наукового знання, в якій засобом міждисциплінарних досліджень виявляються загальні закономірності самоорганізації, становлення стійких структур у відкритих системах. Від класичної методології синергетика відрізняється тим, що в її основу покладено принципово інший світоглядний підхід — філософію нестабільності. Синергетика передбачає фундаментальний перегляд ролі науки і зорієнтована на адекватне й глибинне розуміння складних соціальних явищ, що відбуваються на планеті, починаючи з другої половини XX ст., а також на забезпечення передумов виживання конкретного суспільства через пізнання можливостей його вдосконалення. Синергетика, зокрема, дає змогу зрозуміти ілюзорність поглядів на суспільство як на цілковито підконтрольне владі, що існує виключно в плані однозначних управлінських впливів.

Синергетичні ідеї, на виникнення і розвиток яких вирішальний вплив справили праці І. Пригожина, І. Стенгерса, Г. Хакена, Г. Ніколіса, Н. Ханке, Б. Білоусова, О. Жаботинського, М. Мойсеева, Ю. Клімонтовича, С. Курдюмова та ін., сприяють переосмисленню традиційних уявлень про соціально-політичні процеси.

Традиційним для суспільствознавства в країнах СНД є такий розгляд цих процесів:

- розвиток як магістральний поступ; якщо й виникають будь-які перешкоди, то вони є побічними, другорядними або просто прикрою неприємністю (наприклад, соціалізм — перша, комунізм — друга фаза комуністичної формації);
- жорсткий причинно-наслідковий зв'язок явищ, дій, що мають однозначно лінійний характер, де однакові причини зумовлюють однакові наслідки;
- визнання безглуздості одиничних зусиль і дій малих груп у суспільному житті;
- створення атмосфери суспільної зневаги, нехтування, незначущості, випадковості, однозначної деструктивності з приводу явищ, що свідчать про нестабільність, усталеність соціальних процесів;
- формування громадянської орієнтації і державного апарату для їх зникнення (наприклад, дисидентського руху).

У світлі синергетичного бачення світу суспільні процеси мають такий вигляд.

По-перше, суспільство — це відкритий, динамічний, самокерований організм із асиметричними структурами, через що зв'язки між ними можуть бути нестабільними, а функції кожної з них — нерегулярними.

По-друге, суспільство перебуває в постійному динамічно невірноваженому стані; воно розвивається в результаті криз еволюційно, у різноманітних напрямках, різними темпами відповідно до існуючої різноманітності умов; без усталеності немає розвитку.

По-третє, розвитку суспільства властиві нелінійність, певна стрибкоподібність і навіть несподіваність, що, втім, не заперечує його стабільності; усталеність виростає з усталеності як її результат; стадії усталеності та усталеності змінюють одна одну; але передусім усталеність соціального середовища є активізатором ролі в ньому окремої людини, виявляє наочну залежність цього середовища від результатів її особистих дій.

По-четверте, наявні умови для багатоваріантності, альтернативності шляхів соціального розвитку, немає наперед жорсткої визначеності, бо відкритість суспільства є важливим, але недостатнім чинником для його самоорганізації. Ці умови зосереджені в конкуренції двох протилежних підвалин суспільства: твірної, яка цементує структури, та розсіювальної, що розмиває їх, створює певний стан хаосу. Якщо розсіювальна підвалина є більш інтенсивною, то вона поглинає твірні чинники або перешкоджає їх утворенню (життєдіяльності); ці підвалини, які однаково необхідні для саморозвитку суспільства, локалізовані як у кожній з його структур і в зв'язках між ними, так і поза соціальним ладом, забезпечуючи певний стан усіх цих складових.

По-п'яте, у зв'язку з неможливістю нав'язати силоміць, шляхом спроб і помилок тощо цьому "раціональному суспільству" (М. М. Моїсєєв) шляхи розвитку, то керування ним набуває форми самокерованості, властивості підтримувати свої параметри у певному бажаному діапазоні.

Отже, з синергетичних ідей для прогнозування політики можна використати, передусім, сам підхід до політики як послідовної зміни стабільних станів, стадій усталеності та усталеності, випадковості, навіть певною мірою хаосу, з якого народжуються нові параметри порядку і неминучі загострення. Мета політики у зв'язку з цим визначається на підставі знання про те, яку з її підвалин — твірну чи розсіювальну — необхідно за конкретних умов інтенсифікувати,

як усунути або обмежити їхні дії для збереження відносної стабільності суспільства та його структури. Таким чином, йдеться про вольовий спосіб розподілу можливостей для самоорганізації. Ці можливості продиктовані знанням: а) точок локалізації твірної та розсіювальної підвалин; б) механізму обміну або роздвоєння, розгалуження на окремі потоки двох підвалин політики; в) ролі руйнівного чинника і можливостей використання його як сили, що виводить із соціальної напруженості до нового суспільного стану. Отже, продукт обміну твірної та руйнівної підвалин політики — це і є її результат.

Синергетичний підхід до політики визначає її тактику, яка має бути гнучкою, відповідною не тільки конкретним умовам, але й їх швидким змінам, передбачати різноманітність альтернативних пропозицій і співзвучних цьому методів.

В умовах сучасної політичної реальності — складної і невідновленої, з властивою їй глобалізацією, синергетику можна розглядати і як “новий світогляд”, “новий тип мислення” — нелінійний, відкритий до змін, і як перехід до пізнання динамічного світу в розвитку і в усіх його проявах.

Принцип безперервності прогнозування передбачає коригування прогнозних розробок у міру надходження нової інформації, а також контроль за домінуванням певних тенденцій у розвитку політичних подій, політичної ситуації. Цей принцип у процесі здійснення прогнозу передбачає процедуру так званого проміжного огляду, необхідну для забезпечення своєчасної зміни оперативної політики, заснованої на безпомилковому прогнозі. Проміжний огляд дає можливість модернізувати прогноз, залучаючи до нього нові події та здійснюючи перевірку джерел прогнозування і методології.

За короткострокових прогнозів безперервність їх відстеження, як правило, має обов’язковий характер і закладається у саму схему їх поетапного здійснення. Суттєва модернізація прогнозу відбувається за умови надходження нової інформації або виникнення певної надзвичайної події. Перегляд довгострокових прогнозів здійснюється в разі зміни базових даних, офіційної статистики, несподіваного руху вперед або відкату назад внаслідок політичного реформування суспільства. Гнучке реагування на через проміжний огляд дає можливість виправляти помилки й забезпечувати результативність політичних прогнозів, передбачити реальні наслідки політичних рішень.

Принцип верифікації (перевірки) спрямований на визначення достовірності виробленого

прогнозу. Зазначений принцип ретельно і ґрунтовно розглянуто у книзі українських дослідників С. Кримського, В. Пилипенка і Ю. Салюка “Верифікація соціальних прогнозів (методологічний аспект)” (1992). Автори, зокрема, зазначають, що він ґрунтується на трьох методологічних засадах прогнозування достовірності, точності й обґрунтованості. Досягти надійних висновків про майбутнє можна тільки тоді, коли вдасться верифікувати достатньо широко багато окремих аспектів розробленого прогнозу.

До основних способів перевірки політичних прогнозів в рамках здійснення державного управління належать:

- перевірка отриманих результатів повторними або паралельними дослідженнями;
- опитування експертів — фахівців у певній специфічній галузі, якої найбільше стосується здійснений аналіз і прогноз;
- зіставлення вихідних положень з реальною політичною ситуацією;
- паралельне розроблення прогнозу методом, відмінним від первісного;
- виявлення і врахування джерел можливих помилок;
- опосередкована верифікація прогнозу шляхом його зіставлення з прогнозами, отриманими з інших джерел інформації.

Таким чином, підсумовуючи викладене, слід звернути увагу на те, що оптимальне врахування та органічне поєднання зазначених принципів політичного прогнозування в рамках здійснення державного управління сприятимуть забезпеченню достовірності поглядів у сфері політичних відносин та прийняття політичних рішень.



Література

1. Баронін А. С. Аналіз і прогноз у політиці та бізнесі: Курс лекцій. — К.: Вид-во Паливода А. В., 2005. — 128 с.
2. Веймер Девід Л., Вайнінг Ейден Р. Аналіз політики: Концепція і практика / Пер. з англ. І. Дзюб, А. Олійник. — К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2000. — 654 с.
3. Говуд Браєн, Ган Луїс. Аналіз політики для реального світу / Пер. А. Олійника. — К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2004. — 396 с.
4. Головатий М. Ф. Політичний менеджмент: Навч. посіб. — К.: МАУП, 2005. — 264 с.
5. Горбатенко В. П., Бутовська І. О. Політичне прогнозування: Навч. посіб. — К.: МАУП, 2005. — 152 с.
6. Коваленко А. О. Політичний аналіз і прогнозування: Посібник. — К.: Наук. світ, 2002. — 201 с.

7. Політичний енциклопедичний словник / Упоряд. В. П. Горбатенко; За ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. — К.: Генеза, 2004. — 736 с.

8. Політологія: Підручник / За ред. О. В. Бабкіної, В. П. Горбатенка. — К.: ВЦ "Академія", 2006. — 568 с.

9. Ребкало В. А., Валецький О. Л., Кальниш Ю. Г. Політична аналітика та прогнозування: Навч. посіб. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 60 с.

10. Телешун С. О., Баронін А. С. Політична аналітика, прогнозування та політичні консультації. — К.: Вид-во Паливода А. В., 2001. — 112 с.

Політичне прогнозування в контексті забезпечення державного управління залежить від оптимального врахування та органічного поєднання основних принципів політичного прогнозування.

Политическое прогнозирование в контексте обеспечения государственного управления зависит от оптимального учета и органического сочетания основных принципов политического прогнозирования.

Political forecasting in the context of state administration provision depends on the efficient accounting and integral combination of the main principles of political forecasting.

Надійшла 27 серпня 2010 р.

ПУБЛІЧНІСТЬ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ ЯК ОЗНАКИ ЛЕГІТИМНОСТІ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 3(26), с. 138–141

Показано, як саме критерії публічності та ефективності можуть характеризувати легітимність політичної влади в Україні, а методологічні вказівки зазначені критерії зреалізувати.

Одна з проблем у нашому суспільному житті полягає в тому, що люди повсякчас незадоволені існуючою владою. Вони втратили довіру до інститутів держави, що формують і реалізують політику в Україні. Про це свідчать дані порівняльного аналізу загальнонаціональних досліджень за період 2007–2009 рр. про стан корупції в Україні, спільно підготовленого “Менеджмент систем інтернешнл” та Київським міжнародним інститутом соціології. Згідно з ним рівень довіри до Інституту Президента з 15,3 % у 2007 р. впав до 4,7 % у 2009 р., та вдвічі зменшилася кількість людей, які зберегли довіру до Верховної Ради. У 2007 р. Верховній Раді довіряли 10,8 % громадян України, у 2008 — 9 %, а в 2009 р. — лише 4,2 % [4].

Чому так відбувається? На нашу думку, це є фактом, коли добробут громадян не захищений від економічних потрясінь, коли владними елітами порушуються демократичні принципи та свободи, коли діалог влади та народу замінюється “дешевим соціальним популізмом”, коли корупція вкорінюється у вищих ешелонах влади, коли зловживання владою є нормою для політиків, коли оперативність і воля при прийнятті політичних рішень в потрібний момент, особливо у сфері здійснення реформ у державі, не є рисою поведінки і функціонування політичних груп та їх лідерів у владних інституціях.

Прикро, що сучасні “аристократи політики” (еліта) зловживають приведенням у відповідність законодавства та системи державного управління до реалій політичного життя, задля власної “політичної доцільності”, навмисно вписуючи в законопроекти “прогалини у праві”, щоб потім показати свою ефективність роботи, коли ці суперечності дороблюються чи замінюються, бо

таким чином втрачається цінний політичний час і проблеми сучасності не вирішуються, вони “пробуксовують” [7].

З легітимністю політичної влади тісно пов’язана її ефективність як ступінь здійснення владою тих функцій та очікувань, які покладає на неї більшість населення. Головним об’єктивним виявом ефективності державної влади є ступінь забезпечення нею прав і свобод громадян. Чим ефективніша влада, тим більшу підтримку населення вона має. Легітимність влади, підтримка її населенням, у свою чергу, сприяє підвищенню ефективності влади. Влада як забезпечення прав людини тим ефективніша, чим вищий є її авторитет і чим більшими ресурсами вона володіє [6].

Здатність влади забезпечити підкорення є її силою. Сила влади може ґрунтуватися на страхі або інтересі. Влада, яка базується на інтересі, є сильнішою. Особиста заінтересованість людей у владі спонукає їх до добровільного виконання владних розпоряджень.

Стосовно легітимності влади в Україні слід визнати її низький рівень до всіх політико-владних інститутів. До сказаного варто додати, що в Україні переважає легітимність, яка ґрунтується на ірраціональних засадах: традиційна, харизматична. Традиційна легітимність функціонує у вигляді соціально-євдомонічної, яка сягає своїм корінням у радянський патерналізм, і національно-патріотичної — етнокультурні та етнополітичні традиції. Інші види легітимності на сучасному етапі політичного розвитку країни набувають все більшого поширення.

За рівнем публічності влада в Україні зберігає ще форму скритості і таємничості (криптократії). Однак після помаранчевої революції та політич-

ної реформи політична влада стала більш публічною внаслідок зростання політичної конкуренції і розширення діапазону свободи у ЗМІ. Для забезпечення публічності влади на рівні стандартів розвиненої демократії необхідно юридично закріпити: право громадян на отримання інформації про доходи і майно політиків та чиновників, результати їхньої діяльності шляхом розміщення такої інформації в офіційних друкованих та електронних ЗМІ; легальне лобіювання громадськими організаціями своїх інтересів; статус незалежної фахової громадської експертизи політичних проєктів у рамках громадського телебачення і радіомовлення; право уповноважених представників громадськості бути присутнім на пленарних засіданнях парламенту та місцевих рад [2].

Якщо аналізувати владу на рівні інституційних суб'єктів, то слід зазначити, що їхнім недоліком є незбалансованість повноважень між основними політичними інститутами держави, а також величезний обсяг регуляторних функцій у соціально-економічній сфері. Внаслідок цього відбувається жорстка боротьба між владними суб'єктами на всіх рівнях політичної системи, оскільки влада сьогодні дає можливість розподіляти матеріальні та фінансові ресурси.

Слід зазначити також, що дублювання багатьох управлінських функцій двома політичними центрами послаблює ефективність державного управління.

Отже, ефективність влади в практичному змісті означає гарантоване проведення в життя компетентних владних розпоряджень з найменшими витратами і витратами в максимально короткі терміни. Критеріями ефективності влади є: легітимність влади та ефективне використання її ресурсів; раціональність “вертикальної” і “горизонтальної” структур влади; ефективний, дієвий, своєчасний контроль за виконанням розпоряджень владних структур; організаційно-технічне та кадрове забезпечення обліку і аналізу владних розпоряджень; наявність дієвої системи санкцій, застосованих до об'єкта влади в разі невиконання ним владного наказу; ефективна система самоконтролю влади, одним з показників якої є її авторитет.

Зрозуміло, чим нижче авторитет влади, тим її цінність в очах громадян є низькою а, отже мало-продуктивною.

Особливо актуальною проблемою для країн з “молодою демократією”, як Україна, є проблема публічності влади, наскільки вона є втаємниченою. Викликами тут є: 1) сам процес прийняття

рішення, особливо кулуарний спосіб, коли не відомі конкретні пропозиції, хто їх замовник; 2) не справжні, приховані відносини між учасниками політичних ігор, їх характер і мета, яка не завжди відома людям.

Кожна людина вправі знати про наміри влади, інакше вона не буде господарем своєї країни.

Для політики недостатньо сказати, на що вона орієнтована, — необхідно чітко визначити, які результати очікуються від її здійснення в різній перспективі. Крім того, цілі політики мають бути оприлюднені, щоб ті, хто братиме участь у її реалізації, й ті, на кого спрямована політика, розуміли та згодні були підтримувати її [3].

У сучасний період розвитку демократизаційного проєкту є принаймні три об'єктивні обставини, що змушують уже нову пострадянську владу (зокрема, в Україні) активізувати ритуали “участі громадян у прийнятті рішень”:

1. Виснаження ресурсів (економічних, політичних, психологічних) і можливостей (насамперед ідеологічно-пропагандистських) для владного маневрування в режимі традиційної закритої політики.
2. Тенденції розвитку державної політики, як “закритого акціонерного підприємства” для обраних і небагатих, стали загрозою для безпеки існування більшості неінкорпорованих у владу громадян.
3. Глобальні демократичні впливи та політичний тиск країн західних демократій на пострадянську владу щодо розширення поля політичної участі та боротьби з корупцією, а також світова криза традиційних форм представницької демократії (у спектрі від вибору — безпека чи “керована демократія” — до десакралізації влади та дифузії авторитетів).

Публічність влади, яка зрозуміла тут у двох основних значеннях: 1) режим відкритості функціонування влади та прозорості прийняття політичних рішень (основний історичний алгоритм представницької демократії) та 2) участь громадськості у формуванні політичного порядку денного та прийнятті рішень (новітні форми та практики), — реалізовується в Україні (утім, і в інших пострадянських демократіях) як усе ще імітаційно-потенційна модель.

Для розвинених усталених представницьких демократій більш характерний вище згаданий перший алгоритм реалізації публічності влади, зокрема через усталені демократичні традиції парламентаризму, громадянського контролю, че-

рез інститути ЗМІ та наглядових (*watch-dog*) громадських організацій [1].

Для нових пострадянських демократій, у тому числі в Україні, велика принада доступності й уявної простоти адаптації другого алгоритму публічності, а саме — нібито “безпосередньої участі громадськості у практиці формування та прийнятті політичних рішень”.

Апеляції лідерів помаранчевої революції у 2004–2005 рр. безпосередньо до народного віче, яке зібралось на Майдані, позначила принципові вузькі місця цієї моделі. Потенційні носії нової влади просили громадян швидше підтримати вже прийняте ними рішення або декларацію, аніж брати участь у процесі їх розробки. Останнє передбачає знання ситуації та бачення альтернатив вирішення питань.

Влада, навіть найдемократичніша, не реалізується похапцем і навряд чи буде ефективною в стилі масовки “а ля Майдан”.

Основними стратегіями нової політики публічності нової влади можуть бути такі напрями:

1. Підвищення рівня громадянської компетенції, що передбачає необхідну стадію інформування громадськості про альтернативи вирішення суспільних проблем.
2. Розвиток громадянської культури участі й інформування громадян про можливі законні способи їхньої участі в обговоренні та прийнятті важливих для суспільства рішень. У постреволюційний період громадяни просто мають досить слабе уявлення про форми свого цивілізованого впливу на владу та її політику.
3. Адаптація (без гарячкового фанатизму, що перероджується в модну ритуальність) новітніх технологій.
4. Оптимізація нового формату взаємовідносин у трикутнику “влада — професійна соціальна експертиза — суспільство”, де професійні соціальні експерти можуть і повинні стати представниками громадських інтересів і громадянського суспільства в Україні.
5. Чесний і відкритий діалог нової влади з суспільством про труднощі та проблеми нинішнього періоду, послідовність і обов’язковість виконання декларованих обіцянок, чесність у дрібницях (припинення практики кумівства, неухильне дотримання Закону в таких речах, як державно-парламентське суміщництво, реальне розведення бізнесу та політики) [1].

Для поліпшення ситуації щодо відкритості органів державної влади доцільно також розробити комплексну програму діяльності у цій галузі, передбачивши в ній реалізацію конкретних і дієвих заходів за такими напрямками [5].:

- уточнення положень законодавства про діяльність органів державної влади у частині визначення інформування громадян про поточну діяльність органу державної влади як важливого завдання;
- формування у державних службовців стійких внутрішніх переконань щодо їхньої відповідальності за інформування громадськості про діяльність державної влади та набуття ними необхідних знань та навичок;
- інформування населення про його права щодо доступу до інформації про функціонування органів державної влади, зокрема через залучення до цієї діяльності громадських організацій, а також обґрунтування та роз’яснення причин прийняття урядових рішень;
- впровадження сучасних форм забезпечення відкритості влади, таких як громадські слухання, відкриті експертні обговорення тощо;
- підвищення правової та політичної культури громадян України;
- вжиття комплексу конкретних та дієвих заходів щодо підвищення технологічної забезпеченості інформаційної відкритості;
- формування суспільного попиту на інформацію про діяльність державної влади, інтересу громадян щодо її отримання [5].

Публічність — це стиль роботи, це є режим динамічної комунікації, коли державець, працюючи в інститутах влади, не тільки чекає дня зарплати, а віддає себе, свій інтелект, щоб забезпечити благополуччя свого народу.

Доцільним є твердження, що ефективною влада буде тоді, коли нагальні життєві проблеми населення держави розв’язуватимуться безпечно й у відповідні терміни. Отже, сукупно ефективністю влади можна вважати своєчасність, професійність та організаційну підтримку.

Антагоністичний підхід до відносин громадянського суспільства та державної влади не є інтеграційним для країни на часі. Протестність і владне начало є в кожній людині, і держава, яка володіє владою, має виконувати свою діяльність на упередження особистих та громадянських антагонізмів, щоразу забезпечувати стабільні гарантії вибору і громадянських можливостей для на-

селення країни. Тільки тоді варто вести мову про її ефективність і публічність, а отже визначити, чи є владний режим легітимним для нації.



Література

1. Степаненко В. Публічність влади, або Як втихомирити революційного джина? // День. — 2005. — № 57.
2. Гелей С. Д., Рутар С. М. Політологія: Навч. посіб. — 7-ме вид., перероб. і допов. — К.: Знання, 2008. — 415 с.

3. Дем'янчук О. П. "Державна політика" та "публічна політика": варіанти перехідного періоду // Наук. записки. Т. 18: Політ. науки. — К.: Нац. ун-т "Києво-Могилянська академія", 2000. — С. 31–36.
4. Іваночко Я. Довіра до влади падає // Львівська пошта. — 2009. — № 64(802).
5. Інформаційна відкритість української влади: Аналітична доповідь. — К.: НІСД, 2002. — 59 с.
6. Шляхтун П. П. Політологія (теорія та історія політичної науки). — К.: Либідь, 2002. — 576 с.
7. Цокур Є. Шляхи та методи забезпечення легітимності політичної влади // <http://www.politik.org.ua/vid/bookscontent.php3?b=21&c=462>

Питання ефективності влади — це питання політичної відповідальності всіх її гілок, державних структур та посадовців усіх рівнів, а публічність — гарантія дієвого діалогу влади і громадян та підзвітність перших останнім. Зміни, що мають бути внесені до Конституції, повинні слугувати зміцненню цієї відповідальності, інакше вони втратять сенс. Реформування політичної системи доцільне тільки тоді, коли його наслідком буде підвищення добробуту народу.

Вопрос эффективности власти — это вопрос политической ответственности всех ее веток, государственных структур и должностных лиц всех уровней, а публичность — гарантия действенного диалога власти и граждан и подотчетность первых последним. Изменения, которые собираются внести в Конституцию, должны служить укреплению этой ответственности, иначе они потеряют смысл. Реформирование политической системы целесообразно только тогда, когда его результатом будет повышение благосостояния народа.

Question of efficiency of power — it the question of political responsibility of all her branches, state structures and public servants of all levels, and publicness — by the guarantee of effective dialog of power and citizens and accountability of the first last Changes which must be brought in Constitution must serve to strengthening of this responsibility, otherwise they will lose sense. Reformation of the political system, expedient only then, when his consequence will be an increase of welfare of people.

Надійшла 28 серпня 2010 р.

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНО-ЦЕРКОВНИХ ВІДНОСИН

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 3(26), с. 142–147

Розкриваються політико-правові основи формування та особливості української моделі державно-церковних відносин і пропонуються варіанти оптимальної політики держави щодо релігійних організацій в умовах сьогодення, а також визначаються можливі шляхи їх співпраці в Україні. Розглядаються сучасні методи дослідження суспільних процесів, зокрема такі, як системний аналіз, синтез, порівняльно-правовий, логічного узагальнення результатів тощо.

Церковно-державні відносини в Україні мають багатовікову історію. Однак, незважаючи на такий глибинний досвід, ці відносини не позбавлені певних проблем. Здобувши незалежність у ХХ ст., Україна отримала у спадок “руїни” державно-церковних відносин.

Значне підвищення політичної активності населення, кардинальні зміни суспільно-політичної ситуації в Україні потребували суттєвого переосмислення основних засад та напрямів державної політики щодо релігії та церкви.

Верховна Рада України, і передусім представлені у ній національно-демократичні сили, усвідомлювали, що відродження релігійно-церковного життя не могло успішно відбуватися в рамках застарілого й заідеологізованого радянського законодавства про релігійні культи. Тому 23 квітня 1991 р. нею був прийнятий Закон України “Про свободу совісті та релігійні організації”. Закон закріпив якісно новий тип відносин держави з релігійними організаціями. В його основу було покладено західну ліберальну модель державно-церковних відносин, для якої характерні значні релігійні свободи.

Цим Законом визначалися базові принципи державно-церковних та міжконфесійних відносин, серед яких відокремленість церкви (релігійних організацій) від держави і школи від церкви, рівність релігій, віросповідань та релігійних організацій перед законом, рівність громадян, незалежно від їхнього ставлення до релігії, заборона надання привілеїв чи обмежень за ознаками релігійних чи інших переконань, надання

релігійним організаціям статусу юридичної особи шляхом реєстрації їх статутів (положень), захист державою законних прав та інтересів релігійних організацій.

Нові можливості розвитку релігійно-церковного життя з’явилися після проголошення незалежності України. Становлення України як незалежної суверенної демократичної держави зумовило якісну трансформацію усіх сфер суспільного життя, перехід його на новий рівень розвитку з чіткою орієнтацією на людину. Конституція України вперше у практиці державотворення України визначила принципове положення про те, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження та забезпечення цих прав є головним обов’язком державної влади. Внаслідок цього процес побудови демократичної, правової, соціальної держави Україна було чітко пов’язано із забезпеченням як конституційних прав і свобод людини і громадянина загалом, і права на свободу совісті зокрема.

І справді, державно-церковні відносини прямо пов’язані із здійсненням (чи не здійсненням) принципу свободи совісті як одного з засадничих прав, що впливає з гідності людської істоти, коріниться в глибинах свідомості і через свій соціальний вимір переростає в явище громадського життя.

Проте законодавство про свободу совісті та віросповідання не може бути втіленим у життя без відповідної державної політики щодо релігії та церкви. Хоча за роки незалежності чимало

зроблено для визначення основних засад державної політики України щодо релігії і церкви, однак повною мірою завершеною цю справу вважати не можна.

Державна політика щодо релігії і церкви має бути спрямована на забезпечення конституційних та правових гарантів свободи совісті і віросповідання, зокрема, принципу відокремлення церкви від держави, школи від церкви, рівності релігій перед законом, рівності громадян, незалежно від їхнього ставлення до релігії.

На сьогодні законодавство України про свободу совісті та релігійні організації має надзвичайно важливе значення для врегулювання релігійних відносин у нашій країні. Однак, своєрідний парадокс у тому, що саме це законодавство потребує вдосконалення як шляхом внесення змін і доповнень, так і прийняття нових законів, адже обмеження релігійних прав здійснюється, головним чином, державними органами, відтак потребує перегляду сам підхід до формування та розвитку релігійних організацій (церкви) з державними органами (державою), і до меж їх взаємовпливу та співпраці.

Слід зазначити, що власне держава визначає межі своїх повноважень щодо релігійних організацій, а з другого боку — наділяє релігійні організації певними правами та обов'язками. Тобто, так чи інакше церква існує в межах правового поля, яке створює держава. Проте держава, в свою чергу, зазнає впливу церкви. Церква має значний вплив на частину її громадян, які належать до цієї церкви, церква створює свою систему норм (церковне право), якою регулюються внутрішні відносини між її членами і зовнішні — з суспільством, церква істотно впливає на формування моральних та інших соціальних норм, на рівень правової культури, може сприяти державі у виконанні її функцій.

Щодо сприяння державі у виконанні функцій, то в ч. 6 ст. 5 Закону України “Про свободу совісті і релігійні організації” зазначено, що релігійні організації не виконують державних функцій. Тоді як в реальному житті є чимало сфер для співпраці та взаємодопомоги церкви та держави. Точки дотику церкви і держави є в процесі проведення освітньої діяльності, реалізації сімейного законодавства, участі церкви в процесі реабілітації осіб, що відбувають покарання у вигляді позбавлення волі, у процесі соціалізації бездомних дітей та дітей позбавлених батьківського піклування тощо. У всіх цих галузях співпраця церкви і держави, як свідчить зарубіжний досвід і соціологічні дослід-

ження, може дати значні результати. Але наразі в Україні немає жодної правової підстави для такої співпраці, хоча вона не в широких масштабах і відбувається завдяки ентузіазму деяких представників обох сторін.

Сучасна суспільно-політична ситуація в Україні, кардинальні зміни, які відбуваються в духовній сфері життя соціуму та особи, суперечливі процеси “релігійного відродження”, відносини між державою та церквою, конфліктний характер міжконфесійних та міжцерковних відносин постійно актуалізують проблему свободи совісті.

Незалежна Україна визнала свободу совісті та віросповідання однією з найголовніших свобод людини, які має гарантувати та захищати держава. У цьому є своя закономірність, адже свобода віросповідання як суспільний феномен перебуває в нерозривному зв'язку із сенсом і світоглядними горизонтами буття людини, є фундаментальною загальнолюдською цінністю, важливим чинником життєдіяльності особистості й соціуму. Саме тому свобода совісті розглядається (у контексті її практичної реалізації) як критерій оцінки соціальної якості суспільства, його гуманістичної сутності. У цьому контексті безперечно винятковою є роль держави у збереженні прав і свобод, особливо свободи совісті.

Слід зазначити, що відносини держави й церкви безпосередньо визначені у відповідних статтях Конституції України. Йдеться про відокремлення від держави церкви і релігійних організацій. Це один із фундаментальних принципів забезпечення свободи совісті, своєрідний гарант невтручання держави, її органів і службових осіб у внутрішні справи релігійних організацій, у здійснення ними в межах закону релігійної діяльності. З нього випливає, що, з одного боку, держава у питаннях віри є нейтральною, не фінансує діяльності релігійних організацій, а з другого, — релігійні організації, їх інститути не виконують державних функцій та не втручаються у справи держави, не є суб'єктом політичного життя.

У розвиток окремих положень Конституції і Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації” та для більш широкого й гарантованого забезпечення прав і свобод громадян положення, що стосуються свободи думки, совісті та релігії, включені до ряду інших законів України.

Закон України “Про національні меншини в Україні” від 25 червня 1992 р. № 2495-ХІІ, зокрема в ст. 6, гарантує всім національним меншинам в Україні відповідні права, в тому числі на “сповідання своєї релігії”.

Вирізняється демократичністю також Закон України “Про військовий обов’язок і військову службу” від 25 березня 1992 р., прийнятий у новій редакції 18 червня 1999 р. По-перше, він дозволяє альтернативну (невійськову) і службу з релігійних мотивів. По-друге, надає відстрочку від призову на строкову військову службу громадянам за рішенням районної (міської) призовної комісії, які навчаються в усіх духовних навчальних закладах. І по-третє, звільняє від призову на строкову військову службу чи альтернативну (невійськову) службу громадян, які мають духовний сан і штатну посаду в одній із зареєстрованих релігійних конфесій, що є далеко не в кожній європейській державі.

Закріплені в Конституції та законах України принципи, положення і норми, які регулювали державно-церковні та міжцерковні відносини, стали вагомим здобутком новітнього українсько-го державотворення.

Спираючись на світовий досвід, Україна почала будувати свою державну політику щодо релігії та церкви на засадах законності та соціальної справедливості, яка спрямована на:

- подолання негативних наслідків радянської релігійної політики;
- розмежування сфер впливу держави і церкви;
- визнання статусу релігійних організацій, закріпленого у міжнародних нормативно-правових документах;
- створення сприятливих умов для діяльності релігійних організацій, здійснення ними своєї соціальної місії;
- забезпечення рівності релігій перед законом, рівних прав і можливостей для всіх релігійних організацій;
- утвердження релігійної і світоглядної терпимості та поваги між віруючими різних сповідань та віруючими і невіруючими;
- виховання поваги у ставленні держави до традицій і внутрішніх настанов релігійних організацій;
- вирішення питань, пов’язаних з поверненням релігійним організаціям культових приміщень і культового майна, незаконно вилучених у них у радянський період.

Закріплення в законодавчих актах цих положень, зміна суспільної атмосфери у ставленні до релігії дали можливість вивести державно-церковні відносини на принципово новий рівень та створити умови для релігійного відродження.

У подальшому законодавство України укладалося таким чином, щоб право на свободу совісті

і віросповідання могло забезпечуватися кожній особі, де б вона не перебувала. Саме тому положення Конституції України і норм міжнародного права у сфері свободи совісті та віросповідання отримали подальший розвиток у багатьох нормативно-правових актах.

Крім Конституції України, міжнародних документів, що регулюють відносини у сфері прав людини, свободи совісті, релігії та віросповідання, Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації”, в Україні нині існують десятки законів та інших нормативно-правових актів, які регулюють ті чи інші аспекти реалізації свободи совісті та діяльності релігійних організацій.

Одну із груп утворюють закони та інші нормативно-правові документи, що обмежують втручання держави та її інститутів у діяльність релігійних організацій, забезпечують реалізацію права на свободу совісті та віросповідання, рівність прав незалежно від ставлення до релігії. Йдеться, зокрема, про ст. 2 Закону України “Про вибори народних депутатів України” та ст. 2 Закону України “Про вибори Президента України”, які містять положення, що “будь-які прямі або непрямі привілеї або обмеження виборчих прав громадян України за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками забороняються”. Аналогічну норму містить ст. 3 Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”.

Цивільний процесуальний кодекс України (ст. 5) зобов’язує суд здійснювати правосуддя на засадах поваги до честі, гідності, рівності перед законом усіх учасників цивільного процесу судом незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних та інших ознак.

Кодекс адміністративного судочинства України (ст. 12) забороняє надання привілеїв чи обмежень прав учасників адміністративного процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Для України, що пережила період тоталітарного правління та репресій, надзвичайно важливе значення мали заходи, спрямовані на реабілітацію жертв політичних репресій. Одним із них ста-

ло прийняття Закону України “Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні”, яким було реабілітовано та повністю відновлено в правах громадян, репресованих з релігійних мотивів (ст. 3).

Відносно самостійну групу нормативно-правових актів України складають закони, що передбачають юридичну відповідальність за порушення законодавства України про свободу совісті. Це передусім Кодекс про адміністративні правопорушення та Кримінальний кодекс України.

Так, Кримінальним кодексом України передбачено відповідні покарання за порушення законодавства про свободу совісті і релігійні організації, зокрема, рівноправності громадян залежно від їх расової, національної належності чи ставлення до релігії. Встановлена також кримінальна відповідальність за умисні дії, спрямовані на розпалювання національної, расової, чи релігійної ворожнечі чи ненависті, на приниження національної честі чи гідності, або образа почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями, а так само пряме чи непряме обмеження прав або встановлення прямих чи непрямих переваг громадян залежно від расової, національної належності або ставлення до релігії. Характерно, що скоєння злочину на ґрунті расової, національної чи релігійної ворожнечі або розбрату кваліфікується Кодексом як обставина, яка обтяжує покарання (ст. 67).

Крім того, Кримінальний кодекс України кваліфікує як злочин дії, що перешкоджають відправленню релігійних обрядів, якщо вони не порушують громадського порядку і не супроводжуються посяганням на права громадян.

Чинний кримінальний закон містить статті, в яких кримінальна відповідальність передбачена за пошкодження чи зруйнування релігійних споруд чи культових будинків (ст. 178), незаконне утримування, осквернення або знищення релігійних святинь (ст. 179), незаконне перешкоджання здійсненню релігійного обряду, примушування священнослужителя шляхом фізичного або психічного насильства до проведення релігійного обряду (ст. 180), посягання на здоров'я людей під приводом проповідування релігійних віровчень чи виконання релігійних обрядів (ст. 181), порушення рівноправності громадян залежно від їхньої расової, національної належності або ставлення до релігії (ст. 161).

Завдяки набуттю чинності означеними вище нормативно-правовими актами в українському суспільстві здійснились такі позитивні зрушення.

1. Відбулася відчутна плюралізація релігійного простору нашої держави за роки неза-

лежності. Нині у ньому присутні найрізноманітніші віросповідні течії і напрями — від традиційних церков (православна, греко-католицька, римсько-католицька, євангельських християн-баптистів, адвентистів сьомого дня та ін.) до неординарних неокультів (гук'ясамаджа, трансцендентальна медитація, всесвітня чиста релігія тощо).

2. Постійно зростає кількість релігійних об'єднань.
3. Відсутній ідеологічний тиск на ту чи іншу конфесію; особистості надано реальну можливість вільно сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати жодної (тобто тотальному домінуванню єдиного, визначеного комуністичним режимом світогляду покладено край).
4. Спостерігається активна участь духовенства, віруючих у суспільно-громадському житті країни (фактично священнослужителі задіяні в організації і здійсненні публічних заходів будь-якого рівня й характеру — державних свят, різних форумів, дипломатичних зустрічей тощо).

Крім законодавчих актів, регламентування державно-церковних відносин відбувається й на підставі низки підзаконних нормативно-правових актів. Причому поява деяких з них зумовлена політичною кон'юнктурою. До таких документів відносять Постанову Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2002 р. № 137 “Про умови передачі культових будівель — визначних пам'яток архітектури релігійним організаціям” та Указ Президента України від 21 березня 2002 р. № 279 “Про невідкладні заходи щодо остаточного подолання негативних наслідків тоталітарної політики колишнього Союзу РСР стосовно релігії та відновлення порушених прав церков і релігійних організацій”.

Зазначена Постанова, відмінюючи ряд попередніх, дозволяє передавати релігійним об'єднанням у користування культові будівлі — визначні пам'ятки архітектури, які до цього не підлягали передачі в постійне користування церквам. Таке рішення навряд чи можна назвати конструктивним і зваженим, оскільки воно суперечить інтересам українського народу, адже ряд пам'яток мають надзвичайну цінність для збереження історичної пам'яті всієї нації, а не окремих релігійних громад.

Крім того, такі рішення, з одного боку, ставлять у скрутне становище майбутню долю цілої низки соціально значущих закладів найвищого

рівня — музеїв, університетів, бібліотек, лікарень тощо, а з другого — тільки підсилюють і так непомірні необґрунтовані претензії деяких конфесійних структур. Завжди необхідно пам'ятати, що пам'ятки архітектури є національним загальнонародним надбанням. Їх передача в односторонньому порядку релігійним організаціям відверто порушує принцип соціальної справедливості, оскільки за відсутності закону про реституцію майна невідомо, на якій підставі церква чи інша релігійна організація виявляється у привілейованому становищі перед іншими суб'єктами соціальної дії і правовідносин. До того ж необхідно враховувати обставини й умови, за яких було набуто право власності.

Також слід зазначити, що міжцерковні відносини в Україні характеризуються певним рівнем конфліктності. Існують суперечності між традиційними Церквами та новітніми релігійними рухами, між традиційними Церквами різних віросповідань, а також між Церквами одного й того самого віросповідання. Напруженість не завжди виявляється на глобальному рівні протистояння Церков як інститутів, іноді вона має характер локальних суперечностей на рівні громад, епархій тощо. З іншого боку, глобальні протистояння не завжди сягають рівня низових ланок церковних структур.

Суперечності між Церквами різних віросповідань зумовлені складним переплетінням догматичних, канонічних і майнових чинників, але головною їх причиною є поєднання церковно-релігійного чинника з етнічним та політичним. На передній план стосунків між Церквами висуваються дві проблеми: ставлення до української державності та розуміння її національного характеру. Зберігає потенціал конфліктності і майнове питання, з огляду на недостатню забезпеченість релігійних організацій культовими спорудами. Міжцерковні стосунки не є виключно внутрішньою проблемою, їх характер впливає на зовнішню політику України. Водночас, здатність держави забезпечити міжцерковну злагоду, гарантувати здійснення прав громадян на свободу совісті позначається на міжнародному іміджі України.

Чинним правовим документам також не вистачає логічної упорядкованості, інколи вони навіть суперечать один одному. Проте ключова проблема відповідного законодавства все-таки — відсутність глибини розуміння тих процесів, що відбуваються у конфесійній царині, відсутність системного погляду на те, якою має бути держав-

на політика стосовно релігійно-церковного сегменту суспільства, на яких теоретико-методологічних засадах її необхідно вибудовувати. Тому в майбутньому на українське законодавство стосовно свободи совісті і релігійних організацій за необхідності очікують серйозні трансформації. Без них воно неспроможне належним чином обстоювати національні інтереси українського народу.

Напевно, ще якийсь час Церкви будуватимуть свої відносини з державою, суспільством й одна з одною, спираючись на багатовікову традицію. Однак сила інерції не може бути безмежною за умов, коли сама Церква покликана служити в принципово інших соціальних умовах і в іншому світі, ніж той, в якому вона існувала до комуністичного полону. На сучасному етапі держава має забезпечити неухильне (і неупереджене) дотримання чинного законодавства, що регулює діяльність Церкви, і унеможливити порушення законів органами державної влади на місцях.

Серед пріоритетів державної політики, безумовно, продовжує залишатися питання розгляду та ухвалення парламентом "Концепції державної політики щодо церкви та релігійних організацій". Невід'ємною складовою державної політики у сфері відносин з релігійними організаціями має стати комплекс заходів, спрямованих на розширення ролі церкви у суспільному житті, перетворення її у повноцінний інститут громадянського суспільства. Не можна також знімати з порядку денного і питання щодо остаточного подолання залишків радянської політики стосовно релігії і церкви, які ще й досі виявляються у спробах адміністрування та втручання державних органів, особливо на рівні місцевого самоврядування, у внутрішні справи релігійних організацій.



Література

1. Конституція України. Із змінами та доповненнями // <http://zakon.rada.gov.ua/>
2. Бондарчук І. В. Релігія і церква в українському суспільстві: динаміка розвитку // <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2257>
3. Державна політика щодо свободи совісті й релігій: сутність і практика // Людина і світ. — 2008. — № 3. — С. 16–19.
4. Звіт про мережу церков і релігійних організацій в Україні / Ін-т релігійної свободи. — <http://www.irs.in.ua>
6. Кочан Н. І. Система світської та релігійної освіти в Україні: питання взаємодії та розмежування сфери компетен-

ції // Пріоритети державної політики в галузі свободи совісті: шляхи реалізації. — К., 2007. — С. 110–116. Основні релігії. — <http://risu.org.ua>

7. Петрик В. М. Основні напрями та механізми вдосконалення державно-церковних відносин у контексті національної безпеки України. — <http://hram.kiev.ua/index.php?mode=books&cat=16&parent=3282&id=3458>

8. Свобода віровизнання. Церква і держава в Україні: Матеріали міжнародної наукової конференції. — К.: УПФ. "Право", 1996. — С. 178.

9. Черній А. М., Лахно А. І. Релігієзнавство: Навч. посіб. — К.: Вид-во Європ. ун-ту, 2004.

11. Шемет П. Г. Шляхи та механізми гармонізації державно-церковних відносин / Ін-т релігійної свободи. — <http://www.irs.in.ua>

12. Ярмол Л. Елементи та юридичний механізм забезпечення свободи віровизнання людини в Україні // Актуальні проблеми правознавства. — Тернопіль: ЮІ ТАНГ, 2001. — С. 171–174.

Розв'язанню багатьох проблем у сфері державно-церковних відносин заважає відсутність у Церкви статусу юридичної особи. Передусім, це не дає можливості встановлювати відносини між Державою і Церквою як рівноправними суб'єктами.

Надання Церкві статусу юридичної особи було б не тільки важливим кроком на шляху гармонізації вітчизняного законодавства з європейським, а й змінило б характер державно-церковних відносин, підняло б їх на якісно новий рівень.

Решению многих проблем в сфере государственно-церковных отношений мешает отсутствие у Церкви статуса юридического лица. Прежде всего, это не дает возможности устанавливать отношения между Государством и Церковью как равноправными субъектами.

Предоставление Церкви статуса юридического лица было бы не только важным шагом на пути гармонизации отечественного законодательства с европейским, но и изменило бы характер государственно-церковных отношений, подняло бы их на качественно новый уровень.

Absence of status of legal entity deprives the churches of possibilities to solve many problems in the sphere of state-and-church relationship. And first of all, it prevents the establishment of relations between the state and the church as equal subjects.

Granting of legal entity status to churches would not only become an important step in harmonization of the national legislation with the European one, but also would strengthen the character of state-and-church relationship, bringing it to the brand new level.

Надійшла 29 серпня 2010 р.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 3(26), с. 148–154

Вивчається роль і значення державного управління в становленні інформаційного суспільства в Україні.

Державне управління — це дуже складне явище і тому є предметом дослідження різних наук. Філософи вивчають його як один із видів управління суспільством, специфіку якостей останнього. Соціологів цікавить, головним чином, соціально-класова природа і соціальна функція державного управління, їх реальне і конкретне відображення в суспільному житті. Економісти досліджують переважно роль держави в економіці, в управлінні соціальними процесами, а також державне управління як специфічний вид праці [90, 26].

Питаннями державного управління займається і юридична наука. Досить широко організаційно-правові аспекти державного управління висвітлені у працях В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, С. В. Ківалова, Б. М. Лазарева та ін. Разом із тим, на сьогодні бракує досліджень щодо специфіки державного управління саме в інформаційній сфері. Це обумовлює необхідність проаналізувати загальні організаційно-правові аспекти державного управління у поєднанні з його особливостями в інформаційній сфері і дати на цій основі комплексне визначення державного управління в зазначеній сфері.

Хоча загальноприйнятого визначення державного управління в юридичній літературі немає, серед існуючих поглядів можливо виокремити два основні підходи — широкий і вузький [2, 17].

У широкому сенсі під державним управлінням розуміють сукупність усіх видів діяльності держави (законодавчої, виконавчої, судової), що здійснюються всіма органами державної влади. Наведемо кілька визначень, які відповідають такому розумінню. Так, Г. В. Атаманчук вважає, що державне управління — це організуюча, упорядковуюча діяльність держави, державне регулю-

вання різних суспільних відносин шляхом діяльності всіх гілок влади — законодавчої, виконавчої, судової, їх органів, державних службовців [3, 11]. Б. П. Курашвілі так само вважає, що під цим терміном слід розуміти діяльність усього державного апарату по регулюванню суспільних відносин, по управлінню як суспільними, так і його власними справами [4, 99]. Незважаючи на об'ємність широкого підходу до визначення державного управління, він отримав розвиток у працях окремих науковців, які займаються проблемами державного управління в інформаційній сфері. Так, І. В. Арістова відстоює думку про доцільність розгляду державного управління інформаційною сферою саме в широкому сенсі, визначаючи його як сукупність усіх видів діяльності держави (тобто усіх форм реалізації державної влади в цілому) в інформаційній сфері, що забезпечується виконанням ряду управлінських функцій [5, 93, 117].

Утім, чи припустимо ототожнювати всі види діяльності держави, в тому числі в інформаційній сфері, з державним управлінням і, відповідно, розглядати їх з адміністративно-правової точки зору? Відповідь на це дає В. Б. Авер'янов, який відзначає, що широке тлумачення державного управління як сукупності усіх видів діяльності держави, тобто усіх форм реалізації державної влади, є прийнятним лише на рівні аналізу в цілому загальносоціальної системи управління, який пов'язаний з виокремленням її відносно самостійних підсистем. На більш конкретному рівні аналізу системи управління держава — як інтегрований суб'єкт державного управління — вимагає вже диференційованого розгляду, тобто розгляду як сукупності державних органів, між якими певним чином розподілені різні види діяльності

держави. Тому, саме “вузьке” розуміння державного управління має бути переважаючим у галузевих державно-управлінських дослідженнях [6, 14]. Враховуючи зазначене, слушною здається думка Б. М. Лазарева, що діяльність держави в цілому, очевидно, покликані вивчати загальна теорія держави і права та наука державного (конституційного) права [7, 108], а не спеціалізована адміністративно-правова наука.

Натомість, для адміністративного права більш характерне вузьке тлумачення державного управління як підзаконної виконавчо-розпорядчої діяльності держави. Ось деякі найпоширеніші визначення. Так, С. В. Ківалов визначає державне управління як самостійний вид державної діяльності, яка носить підзаконний виконавчо-розпорядчий характер, органів (посадових осіб) відносно практичної реалізації функцій і завдань держави в процесі регулювання економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної сфер [8, 170]. В. К. Колпаков і О. В. Кузьменко вважають, що під державним управлінням слід розуміти специфічну діяльність держави, що виявляється у функціонуванні низки уповноважених структур (органів) з реалізації виконавчо-розпорядчих функцій, що безперервно, плановірно, владно і в рамках правових установлень впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до публічних інтересів [9, 18].

Виходячи з такого вузького тлумачення, під державним управлінням в інформаційній сфері слід, загалом, розуміти підзаконну виконавчо-розпорядчу діяльність уповноважених державних органів, їх посадових осіб з реалізації функцій і завдань держави у сфері суспільних інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин відповідно до інтересів суспільства. Необхідність уточнення такого розуміння державного управління в інформаційній сфері вимагає аналізу його основних характеристик.

В той час як законодавчим органом держави визначаються основні засади державної політики в інформаційній сфері шляхом прийняття відповідних законів, практична реалізація приписів, що містяться в цих актах законодавства, забезпечується діяльністю цілого ряду інших уповноважених державою органів. Тому державне управління як вид діяльності держави з практичної реалізації законів — це насамперед виконавча діяльність. Здійснення цієї функції (виконання) неможливе без прийняття конкретних управлінських рішень і контролю за їх виконанням, тому органи державного управління наділяються

повноваженнями владного характеру, тобто дістають від держави право здійснювати розпорядчу діяльність [9, 17].

Спрямованість виконавчо-розпорядчої діяльності цих органів на забезпечення реалізації норм законів обумовлює її підзаконний характер. Підзаконність означає, що будь-які дії органів державного управління, будь-які їх рішення, які приймаються на виконання законів, мають чітко відповідати відповідним приписам цих законів. Отже, саме норми законів здебільшого формують правову основу державного управління і визначають межі його виконавчого спрямування.

Підзаконність та виконавчо-розпорядчий характер державного управління є ознаками універсальними, тому однаково стосуються усіх сфер державного управління: економіки, освіти, культури, охорони здоров'я тощо. Їх осмислення є потрібним для розуміння сутності державного управління в інформаційній сфері, але, все ж таки, не дає можливості повною мірою проникнути в його сутність через те, що не враховує специфіки та особливостей саме цієї сфери. Тому, аби скласти більш точне уявлення про особливості державного управління в інформаційній сфері, розглянемо завдання та функції держави в зазначеній сфері, адже саме для неї вони є специфічними.

Подібно до будь-якого іншого виду управління, державне управління — це діяльність цілеспрямована. Саме визначення загальної цілі, на досягнення якої спрямовано державне управління, дає можливість визначити конкретні завдання, що мають бути вирішені в ході державного управління.

Як зазначає І. В. Арістова, довгостроковою стратегічною ціллю державної інформаційної політики є формування відкритого інформаційного суспільства на основі розвитку єдиного інформаційного простору цілісної держави, його інтеграція у світовий інформаційний простір з урахуванням національних особливостей та інтересів при забезпеченні інформаційної безпеки на внутрішньодержавному та міжнародному рівнях [5, 83]. З цього випливає, що загальною ціллю державного управління в інформаційній сфері є побудова інформаційного суспільства.

Не відкидаючи принципового значення державного управління в інформаційній сфері як центрального напрямку діяльності держави щодо розбудови інформаційного суспільства в Україні, маємо, однак, констатувати, що зазначена ціль є занадто глобальною, щоб бути досягнутою винятково завдяки впливу на самі лише інформаційні та

інформаційно-інфраструктурні відносини. Справа в тому, що поняття інформаційного суспільства характеризує новий етап цивілізаційного розвитку всього суспільства, його нову формацію. Іншими словами, це поняття надзвичайно об'ємне і включає характеристику всіх базових сфер життєдіяльності суспільства, а не лише інформаційної сфери, хоча, безумовно, вказує на її визначальну роль щодо інших сфер. Так, американський дослідник М. Кастельс, відзначаючи, що революція в інформаційній технології охоплює всю сферу людської діяльності, акцентує увагу не стільки на змінах в інформаційній сфері, скільки на трансформаціях у сферах економіки, соціальних і культурних відносин в умовах нової суспільної формації [10, 28, 496–505]. Вітчизняні вчені Р. Каложний, Н. Новицька та І. Ю. Онопчук також звертають увагу на структурні зміни в економіці, глобальний перерозподіл ринку праці та освітніх послуг в інформаційному суспільстві [11, 17; 144, 105].

У зв'язку з зазначеним необхідно враховувати тісний взаємовплив та взаємообумовленість різних сфер життєдіяльності суспільства — економічної, соціальної, інформаційної та ін. — в процесі цивілізаційного поступу суспільства. Це означає, що становлення інформаційного суспільства, крім розвитку власне сфери інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин, детерміновано, значною мірою і станом розвитку інших сфер життєдіяльності суспільства: освіти, науки, культури, промисловості, сільського господарства та ін., які виступають як виробниками, так і споживачами значних масивів інформації, а відтак стимулюють розвиток інформаційної сфери.

З наведеного випливає, що для забезпечення становлення інформаційного суспільства в Україні держава має впливати не лише на інформаційну сферу, а й на інші сфери суспільних відносин. Таким чином, побудова інформаційного суспільства як якісно нового цивілізаційного етапу розвитку всього суспільства повинна сприйматися як загальна стратегічна мета діяльності держави в цілому, що полягає у трансформації всього комплексу суспільних відносин, з акцентом на розвиток інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин.

У контексті досягнення цієї загальної мети до визначення цілі державного управління в інформаційній сфері слід підходити на основі виявлення визначальної потреби людини в умовах становлення нової суспільної формації. Такою потребою в умовах розвитку інформаційного суспільства є

потреба в інформації, адже, як відмічає А. А. Чернов, нині саме інформація стає одним із стратегічних ресурсів розвитку держави і суспільства, ресурсом соціально-економічного, технологічного і культурного розвитку [12, 13]. Саме тому в умовах інформаційного суспільства для забезпечення своїх зростаючих інформаційних потреб люди все частіше вступають в інформаційні відносини, а інформаційна сфера стає провідною сферою життєдіяльності такого суспільства. Державне управління як безпосередньо організуюча та регулююча діяльність покликане спрямовувати перебіг цих відносин таким чином, щоб максимально задовольнити потреби їх учасників в інформації. Отже, ціллю (метою) державного управління в інформаційній сфері на сучасному історичному етапі є забезпечення задоволення потреб особи і суспільства загалом в інформації як стратегічному ресурсі його розвитку.

Така загальна ціль може бути уточнена шляхом розкриття ряду більш конкретних завдань. Враховуючи сучасний стан розвитку інформаційної сфери в Україні, до цих завдань слід віднести: досягнення високого ступеня розвитку інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури на основі широкомасштабного впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій у всі сфери життєдіяльності суспільства, розвитку вітчизняного науково-технічного та виробничого потенціалу в цій сфері; розбудова потужної системи національних інформаційних ресурсів як чинника трансформації України в суспільство, розвиток якого базується на знаннях; створення ринку інформаційних продуктів і послуг на основі рівноправності всіх форм власності, гарантування прав інтелектуальної власності на інформацію та інформаційно-телекомунікаційні технології; гарантування незалежності ЗМІ та недопущення зловживання свободою слова з метою посягання на моральні і духовні цінності суспільства, права і свободи громадян; забезпечення вільного доступу до інформації за умови підтримки високого ступеня інформаційної безпеки особи, суспільства, держави; інтеграція України до світового інформаційного простору за умови гарантування її інформаційного суверенітету та національної інформаційної ідентичності.

Зазначені завдання стисло відображають основні пріоритети держави в інформаційній сфері, а отже можуть бути враховані під час розробки Кодексу України про інформацію, інших актів законодавства з питань державного управління в цій сфері [13, 5–7].

Основні напрями діяльності держави у досягненні її цілей і завдань іменуються функціями [14, 61]. Взаємозв'язок функцій і завдань держави, як відзначає В. Сердюк, полягає в тому, що функції держави обумовлені її цілями і завданнями, які стоять перед нею на тому чи іншому етапі розвитку [15, 22]. Таким чином, функції держави в інформаційній сфері — це основні напрями діяльності держави, спрямовані на реалізацію її завдань у цій сфері з метою задоволення інформаційних потреб особи й суспільства в умовах становлення інформаційного суспільства в Україні.

До основних напрямів діяльності держави, тобто її функцій в інформаційній сфері, ст. 6 Закону України “Про інформацію” віднесено: забезпечення доступу громадян до інформації; створення національних систем і мереж інформації; зміцнення матеріально-технічних, фінансових, організаційних, правових і наукових основ інформаційної діяльності; забезпечення ефективного використання інформації; сприяння постійному оновленню, збагаченню та зберіганню національних інформаційних ресурсів; створення загальної системи охорони інформації; сприяння міжнародному співробітництву в галузі інформації і гарантування інформаційного суверенітету України [16].

Крім цього, як впливає із Закону України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки” [17], до таких напрямів можна також віднести: сприяння збільшенню різноманітності і кількості електронних послуг; розвиток науково-технічного, інноваційного потенціалу у сфері інформаційно-комунікаційних технологій; використання цих технологій для розв'язання проблем у сферах охорони здоров'я, науки, культури, охорони навколишнього природного середовища тощо.

Сукупність основних напрямів діяльності держави щодо інформації ст. 6 Закону України “Про інформацію” характеризує поняттям “державна інформаційна політика” [16]. Втім, на наш погляд, дане визначення дещо неповне без посилання на завдання держави, враховуючи їх тісний взаємозв'язок із її функціями (основними напрямами діяльності). Враховуючи останнє, можемо узагальнити, що державне управління в інформаційній сфері як діяльність, що спрямована на практичну реалізацію завдань і функцій держави в цій сфері, полягає у забезпеченні реалізації державної інформаційної політики.

Хоча варто уточнити, що державна інформаційна політика характеризує спрямованість діяль-

ності в інформаційній сфері всієї держави, тобто всього її механізму, а не лише апарату державного управління. Обсяг участі в цій політиці органів державного управління обмежений виконавчо-розпорядчими рамками їх діяльності. Зміст і характер цієї специфічної діяльності відображають такі її об'єктивно необхідні, відносно самостійні і однорідні частини, як функції державного управління. Серед них виділяють загальні, спеціальні і допоміжні функції [18, 99, 100, 102].

До загальних функцій, які здійснюють в усіх галузях і сферах державного управління, в тому числі в усіх складових інформаційної сфери, належать: інформаційне забезпечення, прогнозування, планування, організація, регулювання, керівництво і контроль.

Інформаційне забезпечення, як вказує В. Ф. Опришко, передбачає збір, обробку, аналіз інформації і передачу її іншим суб'єктам. Без цієї функції неможливо здійснювати управління, адже вона дає можливість скласти уявлення про стан об'єкта управління, своєчасно приймати управлінські рішення [18, 102].

Здійснення цієї функції передбачає безпосередню участь органів державного управління, їх посадових осіб в інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносинах як суб'єктів цих відносин. Така участь держави в цих відносинах означає цілеспрямований вплив на них, спрямування їх розвитку в необхідному для держави напрямі. Оскільки при здійсненні цієї функції держава безпосередньо оперує інформацією, інформаційно-телекомунікаційними технологіями як засобами трансформації відповідних інформаційних відносин, дана функція уособлює її безпосередній інформаційний вплив на інформаційну сферу як об'єкт державного управління.

На основі управлінської інформації здійснюється прогнозування, яке означає наукове передбачення позитивних і негативних явищ і тенденцій у сфері інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин і базується на знанні об'єктивних законів її розвитку. Враховуючи прискорені темпи розвитку цієї сфери під впливом розвитку новітніх технологій, значення цієї функції матиме все більше значення для прийняття обґрунтованих управлінських рішень.

Від результатів прогнозування залежить функція планування, яка передбачає визначення в актах державного управління перспективних кількісних і якісних показників розвитку інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин, засобів та ресурсів, необхідних для їх

досягнення, відповідних напрямів діяльності суб'єктів цих відносин та органів державного управління. Одним з важливих результатів планування є прийняття комплексних програм розвитку тих чи інших галузей інформаційної сфери.

Для формування структури системи управління здійснюється організація, яка охоплює дії щодо створення, реорганізації, ліквідації, визначення організаційно-функціональної структури, штатів, прав і обов'язків органів державного управління в інформаційній сфері, а також окремих суб'єктів інформаційних відносин, налагодження взаємозв'язків і взаємодії між ними.

Регулювання полягає у визначенні загальних рамок і порядку здійснення інформаційної діяльності, формування відповідних суспільних відносин. Воно здійснюється шляхом встановлення правил, видачі дозволів, непрямого економічного впливу на цю діяльність [7, 157]. В умовах розвитку плюралізму форм власності і свободи слова саме регулювання інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин стає провідною функцією державного управління в інформаційній сфері.

На відміну від регулювання, керування — це більш сильний вплив на діяльність об'єктів управління, яке передбачає безпосереднє спрямування їх діяльності шляхом визначення поточних завдань і напрямів у рамках плану [7, 160]. Нині, на відміну від радянських часів, застосування цієї функції менш поширене, зважаючи на необхідність забезпечення більшої свободи інформаційної діяльності та розвитку у цій сфері недержавних форм власності, які виключають пряму організаційну підлеглисть суб'єктів інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин органам державного управління.

Сутність координації полягає в узгодженні дій. Таке узгодження необхідне як щодо управлінських дій органів державного управління, так і стосовно інформаційної діяльності суб'єктів інформаційних відносин при вирішенні спільних завдань. Ця функція важлива з огляду на необхідність усунення протиріч у функціонуванні всієї системи державного управління в інформаційній сфері.

Завдяки контролю можна встановити відповідність функціонування об'єкта управління управлінським рішенням, виявити результати впливу суб'єкта управління на об'єкт та відхилення від цих рішень. Це дає можливість здійснити коригування функціонування об'єкта управління [18, 108].

Стосовно спеціальних функцій державного управління в інформаційній сфері, слід відзначити, що вони відображають особливості функціонування окремих галузевих та міжгалузевих об'єктів управління, які входять до складу інформаційної сфери. Як наслідок, ці функції знаходять своє юридичне закріплення в компетенції конкретних органів державного управління відповідними об'єктами. Так, наприклад, Державний комітет телебачення та радіомовлення України вживає заходів для поліпшення художньої якості вітчизняних телерадіопрограм, захисту суспільної моралі та ін. [19]. Державний комітет статистики України забезпечує повноту, об'єктивність, оперативність та цілісність статистичної інформації; розробляє, затверджує, впроваджує статистичну методологію та ін. [20].

Допоміжні функції державного управління, такі як фінансування, матеріально-технічне постачання, транспортне обслуговування, кадрове забезпечення безпосередньо на інформаційну сферу не впливають, проте є необхідними для реалізації загальних і спеціальних функцій державного управління цією сферою.

Функції державного управління розкривають взаємодію суб'єкта і об'єкта державного управління, опосередковують прямі і зворотні зв'язки між ними [18, 100]. Для кращого розуміння цієї взаємодії, зосередимо увагу на зазначених елементах системи управління.

У загальному вигляді на макрорівні суб'єктом державного управління, тобто керуючою підсистемою, є держава, яка в управлінському процесі представлена як система спеціально уповноважених органів державного управління, які виконують функції управління в інформаційній сфері. Втім, в конкретній управлінській ситуації владне рішення приймає не вся система органів управління, а конкретний орган, уповноважений на вирішення даної справи. Отже, на мікрорівні безпосередніми суб'єктами державного управління є конкретні органи управління.

Хоча до суб'єктів державного управління в інформаційній сфері належать передусім державні органи, а саме органи виконавчої влади, реалізація окремих завдань і функцій держави в цій сфері може здійснюватися і недержавними структурами. Про це, зокрема, свідчать норми ст. 5, 21, 27 Закону України "Про державну таємницю" [21], з яких випливає, що ряд завдань і функцій держави у сфері охорони державної таємниці в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, установах, організаціях, які не належать

державі, покладається на їх керівників та режимно-секретні органи, а також норми ст. 27, 30, 32, 38 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [22], якими ряд управлінських повноважень держави в інформаційній сфері делеговано виконавчим органам сільських, селищних, міських рад тощо.

Зміст діяльності суб’єктів державного управління складає управлінська, організаційна діяльність [23, 98], яка здійснюється у вигляді певних управлінських заходів, прийомів, методів, спрямованих на реалізацію владних повноважень зазначених органів в інформаційній сфері. Ця діяльність характеризується категорією “управлінський вплив”, який являє собою комплекс керівних команд, що через потоки прямого зв’язку надходять від суб’єкта до об’єкта управління. Управлінський вплив, будучи спрямованим на суб’єктів інформаційних відносин, призводить до бажаних для держави змін в їх інформаційній діяльності, а відтак змін в інформації, інформаційно-телекомунікаційних технологіях, на які спрямована ця діяльність. Таким чином, відбувається вплив на всі елементи інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин, які становлять об’єкт державного управління.

У процесі діяльності суб’єктів державного управління до них надходять реакції зворотного зв’язку з об’єктами управління. Ці зворотні реакції являють собою інформаційні потоки про відповідність розвитку суспільних відносин, що складають об’єкт управління, керівним командам суб’єктів управління, а відтак цілям і завданням держави в зазначеній сфері. Залежно від отриманої по каналу зворотного зв’язку інформації, а також зміни умов, цілей і завдань управління суб’єкт управління виробляє і передає нові управлінські впливи для об’єкта управління [24, 15].

Таким чином, владно-організуючий вплив держави на суспільні відносини в інформаційній сфері реалізується через адміністративні правовідносини. Слід окремо відзначити, що адміністративні правовідносини, що складаються в процесі державного управління інформаційною сферою, можуть виступати як формою існування інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин, так і необхідною передумовою їх виникнення, зміни та припинення.

Адміністративно-правової форми інформаційні та інформаційно-інфраструктурні відносини набувають тоді, коли вони виникають у ході інформаційного забезпечення державного управ-

ління, тобто при забезпеченні прямих і зворотних зв’язків між суб’єктом і об’єктом державного управління, здійсненні інформаційної діяльності в апараті органів державного управління або при інформаційній взаємодії між цими органами. Це пов’язано з тим, що, як відзначає О. І. Ющик: “Предметом управлінської праці є різноманітна інформація про навколишній світ, ...суспільні процеси тощо” [25, 363]. Іншими словами, адміністративно-правової форми набувають інформаційно-управлінські відносини, які І. В. Арістова характеризує як управлінські відносини, що перетворюються в інформаційні відносини [5, 214, 215]. В цих відносинах однією із сторін інформаційної взаємодії виступає орган державного управління, залишаючись при цьому ще й носієм владних управлінських повноважень.

Водночас, у багатьох випадках адміністративні (управлінські) правовідносини передують виникненню інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин. Так, наприклад, виникнення інформаційних чи інформаційно-інфраструктурних відносин цивільно-правового характеру між абонентом кабельного телебачення і провайдером програмної послуги, абонентом та оператором мобільного зв’язку можливе лише після виникнення між оператором (провайдером) та відповідним державним органом адміністративних правовідносин з приводу реєстрації та ліцензування його інформаційної діяльності. Виникнення подібних адміністративних правовідносин необхідне для визначення окремих умов подальшої інформаційної діяльності цих суб’єктів, що відповідним чином впливатиме і на характер правовідносин, які виникатимуть на основі цієї діяльності. В таких випадках адміністративні правовідносини виступають передумовою виникнення інформаційних та інформаційно-інфраструктурних правовідносин, але не збігаються з ними.

Таким чином, наведені ознаки державного управління інформаційною сферою дають підстави остаточно визначити його як врегульовану нормами права цілеспрямовану, підзаконну діяльність уповноважених державних органів, їх посадових осіб та окремих недержавних утворень, що полягає у здійсненні виконавчо-розпорядчих функцій, спрямованих на практичну реалізацію державної політики у сфері інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин, з метою задоволення потреб суспільства в інформації як стратегічному ресурсі розвитку в умовах становлення інформаційного суспільства в Україні.



Література

1. Довгий С. О., Ільницький Д. О., Литвин В. М. та ін. Інформація, зв'язок і телекомунікації в Україні: економіка, право, управління / Відкрите акціонерне товариство "Укртелеком". — К.: Укртелеком, 2001. — 783 с.
2. Гордієнко Л. Ю. Основи теорії державного управління: Конспект лекцій / Харківський держ. екон. ун-т; Міжгалузовий ін-т підвищення кваліфікації. — Х.: Вид-во ХДЕУ, 2000. — 157 с.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. — М.: Юрид. лит-ра, 1997. — 400 с.
4. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / Отв. ред. М. И. Пискотин; АН СССР, Ин-т государства и права. — М.: Наука, 1987. — 292 с.
5. Арістова І. В. Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади: Дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т внутрішніх справ. — Х., 2002. — 476 с.
6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького; За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — 384 с.
7. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. — М.: Юрид. лит-ра, 1988. — 318 с.
8. Административное право Украины: Учебник / Под ред. С. В. Кивалова. — Х.: "Одиссей", 2004. — 880 с.
9. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 544 с.
10. Кастельс М. Информационная эпоха. Экономика, общество и культура / Пер. с англ. Б. Э. Верпаховского и др.; Науч. ред. пер. Щ. И. Шкаратан; Гос. ун-т. Высш. шк. экономики. — М.: ГУ ВШЭ, 2000. — 607 с.
11. Калюжний Р., Новицька Н. Організаційно-правові питання становлення інформаційного суспільства // Правова інформатика. — 2006. — № 3. — С. 17–22.
12. Чернов А. А. Становление глобального информационного общества: проблемы и перспективы / Дипломат. акад. МИД России. — М.: Изд.-торг. корпорация "Дашков и Ко", 2003. — 232 с.
13. Швець М., Брижко В. До питання систематизації інформаційного законодавства України // Правова інформатика. — 2007. — № 4. — С. 5–7.
14. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько — М.: Юрист, 1997. — 672 с.
15. Сердюк В. Еволюція функцій держави в процесі розвитку суспільства // Юридична Україна. — 2006. — № 12. — С. 21–27.
16. Закон України "Про інформацію" від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII // ВВР України. — 1992. — № 48. — Ст. 650.
17. Закон України "Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки" від 9 січня 2007 р. № 537-V // ВВР України. — 2007. — № 12. — Ст. 102.
18. Опришко В. Ф. Правовые основы государственного управления качеством продукции: Учеб. пособие для студ. юрид. ин-тов. — К.: Выща шк., 1986. — 271 с.
19. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про Державний комітет телебачення та радіомовлення України" від 11 липня 2007 р. № 897 // Офіц. вісн. України. — 2007. — № 52. — Ст. 2102.
20. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про Державний комітет статистики України" від 11 лип. 2007 р. № 924 // Офіц. вісн. України. — 2007. — № 52. — Ст. 2122.
21. Закон України "Про державну таємницю" від 21 січня 1994 р. № 3855-XII // ВВР України. — 1994. — № 16. — Ст. 93.
22. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
23. Глазунова Н. И. Система государственного управления: Учебник по спец. "Государственное и муниципальное управление". — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. — 551 с.
24. Райзберг Б. А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: Учеб. пособие. — М.: ИНФРА-М, 2005. — 384 с.
25. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу: Монографія. — К.: Парламентське вид-во, 2004. — 519 с.

Розвиток інформаційної сфери життєдіяльності суспільства потрібно розглядати у тісній взаємодії з іншими сферами, насамперед економічною і соціальною.

Развитие информационной сферы жизнедеятельности общества нужно рассматривать в тесном взаимодействии с другими сферами, прежде всего экономической и социальной.

Development of information sphere of a life of a society needs to be considered in close interaction with other spheres, first of all economic and social.

Надійшла 29 серпня 2010 р.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БОЛГАРІЇ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 3(26), с. 155–159

Вивчаються актуальні стратегії інформаційного розвитку суспільства щодо питань використання управлінського потенціалу в Болгарії.

Інформаційне забезпечення Болгарії та України обумовлене нагальною потребою формування, визначення та побудови суспільства нового типу, яке у країнах світу впродовж останніх десятиліть все частіше характеризується як інформаційне суспільство. Перехід від індустріального до інформаційного устрою у світі відбувається нерівномірно, що обумовлюється як національною специфікою, так і станом розвитку світового співтовариства. Існують різноманітні підходи до розвитку інформаційного суспільства, які відрізняються навіть у розвинених демократичних країнах світу. Теоретичне обґрунтування такого розвитку значно відстає від практичних потреб, що розвиваються у світі доволі швидкими темпами. Доцільно розглянути такий розвиток із теоретичного боку для того, щоб Республіка Болгарія та Україна усвідомили свою роль та місце в нових умовах і змогли, вибудовуючи стратегію власного розвитку, підійти до системного усвідомлення ідеології цих процесів.

Технологічні зміни, що стосуються інформаційного забезпечення, не могли не торкнутись також і державного управління Болгарії та України. Традиційна адміністративна модель управління розвивалась зі зміною технологій з рукописних на машинописні. Бюрократичні організації пристосовувались до таких змін та успішно функціонували за наявності паперового потоку, що проходив величезний ланцюг стадій створення, обробки, узгоджень та затвердження.

Як зазначає болгарський науковець Стефан Цеков: “Слід погодитись з тим, що бюрократичний тип управлінської організації здатен, з чисто технічної точки зору, досягти найвищого ступеню ефективності... та переважає будь-яку іншу фор-

му за своєю точністю, стабільністю, дисципліною, та надійністю” [1].

Розвинений бюрократичний механізм перебуває в такому ж відношенні до інших форм організації, як машина до немеханічних засобів виробництва [1]. Тому бюрократична організація — не настільки ідеальний механізм управління сучасними суспільними відносинами, як це свого часу здавалося основоположнику теорії бюрократії М. Веберу.

Сучасні західні дослідники зазначають серйозні проблеми, з якими зіштовхуються політичні режими багатьох країн, що розвиваються, які здійснюють спроби обмежити владу та привілеї державних чиновників. Цікавий аналіз державної бюрократії, що існує у країнах третього світу, головним чином, Латинській Америці, було проведено Ф. Ригтсом у ході порівняльного дослідження президентської форми правління. За його твердженням, у ряді латиноамериканських країн влада бюрократії нерідко є настільки всеосяжною, що державні чиновники стають головними дійовими особами на політичній арені [2]. Ці чиновники виявляють виняткову наполегливість, відстоюючи свої привілеї. Будь-які дії уряду, що зачіпають інтереси бюрократії, “викликають жорсткий спротив, і це, звичайно, змушує уряди якнайшвидше йти на компроміси з посадовими особами, ніж на серйозні витрати, пов’язані з масовими проявами саботажу” [2].

Значний інтерес являє собою також питання про те, наскільки веберівська модель раціональної бюрократії може бути застосована до апарату управління в суспільствах пострадянського типу. Ця проблема розглядалась окремими вітчизняними дослідниками. Так, у працях болгарського ака-

деміка П. Стайнова висловлювалось припущення, що в радянському суспільстві склався принципово новий тип бюрократії, що не вкладається у рамки веберівської теорії [3]. У подальшому Стефан Цеков розвинув цю тезу, характеризуючи даний тип як “тоталітарну” бюрократію. Відмінними рисами такої бюрократії є, на його думку, її “всюдисущність” та репресивно-пригноблююча орієнтація [3]. Головні відмінності між класичною і політичною бюрократією полягають у тому, що бюрократії класичного типу орієнтовані на загальне благо, суспільні інтереси, а політична бюрократія має на меті реалізацію інтересів та цілей політичних груп та кланів.

У цьому зв’язку насамперед потрібно розглянути ту різницю, яку М. Вебер вбачав між “чиновником” та “політиком” як двома багатьох в чому протилежними типами державного діяча. Як пише М. Вебер, “дійсною професією справжнього чиновника не має бути політика. Він повинен передусім управляти безпристрасно — така вимога застосовувана навіть до так званих “політичних” управлінських чиновників... *Sine ira et studio* — без гніву та пристрасті повинен він здійснювати справу. Отже, політичний чиновник не повинен робити саме того, що завжди повинен робити політик — боротись [4].

Деякі фахівці вбачають певні загрози у подальшому зростанні політизації процесів адміністративного управління. Так, англійський політолог Б. Хідей зазначає: “Чиновники справляють значний вплив на політику міністра. Вони ухвалюють рішення, які міністр лише візує або про яких йому навіть не доповідають. На вищому рівні влади впливові чиновники, діючи індивідуально, планують автономну політичну стратегію і намагаються нав’язати її міністру. Вони можуть навіть влаштовувати обструкцію політиці міністра, використовуючи маневри, які призводять до відстрочення ухвалення рішень, або висувуючи технічні аргументи, або покладаючись на союзників в інших міністерствах чи серед груп тиску. Врешті-решт, найбільш песимістична інтерпретація зводиться до того, що не лише окремі чиновники, а й увесь вищий рівень держадміністрації виступає згуртовано за певну політику і намагається її диктувати урядові” [5].

У процесі функціонування державних установ виникає синдром “природної монополії”. Оскільки державні установи мають монопольний статус, споживачі, як правило, не можуть виказати свого незадоволення вибором іншого постачальника [6].

Посиленню позицій чиновників у боротьбі за владу значною мірою сприяє широке використання ними поняття “службової таємниці”, коли доступ до тієї або іншої інформації жорстко обмежується. Як відмічає М. Вебер, поняття службової таємниці являє собою “винахід бюрократії”, який вона відстоює з рідкісною наполегливістю та впевненістю [7]. Одним з характерних прикладів бюрократичної таємності послугувало Веберу використання статистичних даних державними чиновниками в Пруссії, коли надбанням гласності робились лише ті відомості, які відповідали інтересам бюрократичного апарату. За таких умов, чиновники незмінно намагались представити свої маніпуляції із статистичними даними як результат об’єктивного аналізу. “Шляхом ретельного маніпулювання даними та вибіркового надання фактів бюрократи могли під виглядом адміністративної безпристрасності нав’язувати політику або сильно впливати на неї” [8].

Суспільний прогрес у XX ст. призвів до радикальних змін. Розширюються наукові уявлення про види власності. Крім власності на речові об’єкти, розрізняють власність на інформацію (знання) та власність на управління. Остання є “власністю на передачу (переміщення інформації), тобто дає право не володіти інформацією, а лише отримувати та передавати її” [9].

Встановлення “власності на управління”, корпоративний капітал і відповідна бюрократизація визначають одну з провідних тенденцій соціальної трансформації. За Вебером, усюди ми зустрічаємось з одним і тим самим: знаряддя всередині фабрики, державної адміністрації, армії та університетських факультетів концентрують шляхом створення бюрократично сконструйованої людської машини, яка перебуває в руках того, хто цю машину контролює. Це відбувається частково з суто технічних міркувань, ...частково просто внаслідок набагато більшої ефективності такого роду кооперації... [169]. Джерелом прибутків бюрократії виступає адміністративна рента. При цьому бюрократизація не є виключною “перевагою” перехідних держав. М. Вебер зазначав, що у демократичній державі є тільки такі альтернативи: або вона управляється дешево, шляхом призначення на посади багатих, або дорого, за допомогою професійних адміністраторів. Цей останній шлях, пов’язаний з розвитком управління професіоналів, був долею усіх демократій [10].

Розвиток новітніх засобів комунікації — телебачення, радіо та ін., їх миттєвість, збільшили загальну інформованість людей і тим самим ще

більше знизили ймовірність їх соціального примусу. Природними наслідками всіх цих змін стало зменшення можливості контролювати актора. “Головна проблема наших західних суспільств — глибока криза наших моделей управління перед лицем зростання складності та людської свободи” [170].

Переживши гостру соціально-політичну кризу 1968 р., яку М. Крозье розглядає як реакцію інтелектуальних кіл на крайню ступінь бюрократизації французького суспільства, Франція, поряд з іншими розвиненими країнами світу, пройшла через кризи 1974–1975 і початку 1980-х років, які, за одностайним визнанням тодішньої правлячої еліти, можна було порівняти хіба що з “великою депресією” 30-х років XX ст. Кризу 1974–1975 рр. господарство Франції перенесло важче, ніж економіки інших держав. Різко погіршились загальні умови відтворення, скоротились темпи зростання промислового виробництва, зменшились виробничі інвестиції, значно виросли ціни, збільшився рівень безробіття. Важливим аспектом цієї кризи і процесів, що були її наслідком у розвитку французького суспільства, стала криза інститутів соціального контролю, державно-адміністративних механізмів регулювання суспільства, і, зокрема, криза інститутів влади. Виникла гостра необхідність в аналізі причин управлінсько-бюрократичної кризи та пошуку шляхів конструктивного реформування соціального організму [11].

З кризою управління Крозье тісно пов’язує поняття кризи бюрократичної. Власне, ці поняття взаємодоповнюють одне одного. До цих двох криз впритул наближається криза влади, або криза традиційних ієрархічних відносин влади. Подолання такої кризи можливе, вважає Крозье, якщо суспільний ансамбль матиме конструктивний характер, завдяки якому можливо перебудувати соціальне регулювання відповідно до нових вимог розвитку та влаштування “колективної тканини”. Головним завданням в сучасних умовах є “опанування складності”, яка в кінцевому рахунку перетворюється на “організовану складність”.

Розвиток сучасного болгарського суспільства здійснюється шляхом трансформації, що розглядається у постмодернізмі як поєднання на перший погляд непокєднуваного: консерватизму та лібералізму, соціалізму й капіталізму, модернізації та традиційності, прогресу й регресу” [1]. Вчення про самоорганізацію, яке пояснює механізми розвитку складних систем, як єдина наукова теорія засноване на використанні синергетичного підходу в соціально-гуманітарних науках. Необхід-

ність використання цього підходу до дослідження соціальних систем зумовлена різкою інтенсифікацією у XX ст. процесів розподілу праці та відповідно соціальної диференціації.

Синергетичний підхід дав можливість більш глибоко зазирнути в проблеми ефективності того чи іншого виду організації. Стосовно соціальних систем це має такі важливі методологічні установки, згідно з якими “в понятті “організація” фіксуються два аспекти: структурна впорядкованість (взаємоузгодженість взаємодії більш-менш диференційованих та автономних частин цілого, що обумовлена його будовою) та еволюційна спрямованість (сукупність процесів або дій, що ведуть до утворення та вдосконалення взаємозв’язків між частинами цілого)” [12].

У синергетиці найважливіші змінні, що описують русло, є параметрами порядку. За П. Хаккеном [13], там, де вдається визначити русло, складні системи описуються просто. Проте з часом невизначеності нелінійно накопичуються, колективні стани перегруповуються, попередній порядок деградує, енергія колективного стану розсіюється кількістю змінних, необхідних для описання розподілу енергії та матерії (ресурсів), нелінійно зростає. Результатом є закінчення русла. Правила, за якими починає в таких умовах поводитись система, у синергетиці мають назву джокерів [14]. У завданнях еволюції фізичних та хімічних систем показано, що джокери зазвичай пов’язані зі зміною топології фазового простору: в деяких областях визначальними стають швидкі змінні, а в межах русла розвиток русла визначається повільними змінними [14]. Джокер може бути пов’язаний з точкою біфуркації, коли малі флуктуації, випадковий “шум” можуть визначати перебіг процесу.

Як було зазначено, суспільство як соціальна організація — це складна самокерована система. Управління є способом існування соціальної організації, її іманентним елементом, а також особливою соціальною функцією, яка виникає із потреби самого суспільства як складної самокерованої системи і супроводить всю історію суспільства, набуваючи політичного характеру і відповідних державних форм [3].

Проте, на думку ряду дослідників, у такій ситуації можливе формулювання версій подальшої еволюції, виходячи з існуючих тенденцій. При цьому доцільним є використання методів екстраполяції, імітації, моделювання [3].

А. Гелен у 1950–1960 рр. вважався ідеологом післявоєнного технократичного неоконсерватиз-

му. Говорячи про “свободу”, завжди необхідно ставити запитання: свобода від чого та свобода для чого. Те, що людина вільна від ситуації, означає, що вона незалежна від випадкових обставин. Незалежність ця настільки ж “теоретична”, як і “практична” на будь-якому рівні для обох виразів. Людина бачить та пізнає, крім безпосередньо наявного матеріалу, або, точніше, проходячи його наскрізь, саме наявний у ньому горизонт можливостей та ймовірностей змін. Тому ніяка ситуація не дає можливості передбачати з повною визначеністю, що може робити в ній людина і як вона буде поводитись. Свобода “для” означає, звісно, що існує свобода використання можливостей, зміни ситуації у будь-якому напрямі, залежно від кола об’єктивних можливостей, наявного досвіду і превалюючих інтерпретацій та обґрунтувань [15].

Підсумовуючи висновки М. Вебера, М. Крозьє, А. Гелена, підходи яких у дослідженні бюрократії є загальновизнаними, а також застосовуючи теорію самоорганізації складних відкритих систем до вивчення впливів бюрократії на розвиток суспільства, слід визнати, що традиційні бюрократії абсолютно не в змозі пристосуватись до інтенсивного, з огляду знань, суспільства, що швидко змінюється.

Зважаючи на психологію бюрократичного стилю управління, функціональність у бюрократичних ієрархічних структурах найчастіше розуміють як здатність раціонально та повно забезпечувати виконання інструкцій та наказів керівництва щодо реалізації певних програм або врегулювання певних практичних ситуацій з боку як окремих виконавців, так і структурних підрозділів в цілому. Разом з тим, функціональність організації, управлінської структури, суб’єктів діяльності можна розуміти як здатність виконати покладену на структуру функцію так, щоб найефективніше досягнути мети. Хоча при бюрократичній структурі управління з великою імовірністю виникає стан, коли структури управлінської системи поняття функцій формують таким чином, щоб підтримати та розширити свої можливості домінування над іншими структурами або системами, в процесі чого стартові цілі організації повністю або частково деформуються.

Проте, управлінський ресурс є визначним потенціалом країни. Неповне використання управлінського ресурсу прирікає країну на відставання. Тому навіть за наявності всіх матеріальних та людських ресурсів, необхідних для процвітання, відсутність ефективної системи управління, що

ґрунтується на інтелектуальній стратегії та використанні сучасної інформаційно-аналітичної бази та засобів комунікації, країна приречена на відставання [3].

Використання управлінського потенціалу в Болгарії відбувається неефективно, що є основною причиною незадовільних темпів розвитку та якісних соціальних трансформацій. Особливість управлінської ситуації на сьогодні в Болгарії полягає у тому, що як теоретичні підходи в організації державного управління, так і застарілі управлінські методи не відповідають реальності [6]. Застосування принципів саморозвитку в функціонуванні механізму державного управління є найважливішою умовою забезпечення ефективності державного управління в нових умовах. Адже будь-яка адміністративна одиниця об’єктивно має певний запас саморозвитку. Збільшення такого ресурсу саморозвитку організації — запорука ефективного управління.

Теоретики державного управління Болгарії та України невинно підкреслюють ту думку, що держава й ринок несумісні речі: держава призначена для задоволення інтересів колективних, ринок — індивідуальних. Через цю причину не можна організовувати виробництво й продаж державних послуг за правилами ринку. Крім того, на їхню думку, не існує ніяких історичних доказів того, що ринок в усіх ситуаціях ефективніше держави. Більше того, саме існування держави — неодмінна умова створення й існування цивілізованої ринкової економіки, проведення значних реформ [6].

Парадоксальною стороною реформ, стимульованих практикою приватного бізнесу, є те, що останній часто намагається захистити свої позиції, жадаючи від держави пільг, протекціонізму, розвиненої суспільної інфраструктури, професійно підготовленої робочої сили. Не менш цікавим парадоксом обертається відхід держави з ряду секторів — у результаті цього збільшується державний інтервенціонізм в інших сферах. Та й саме проведення децентралізації, деконцентрації, дерегуляції та інших заходів ринкового характеру вимагає, як не дивно, потужної політичної волі, законодавчої активності держави.

Таким чином, як зазначає болгарський науковець Любомир Бодуров: “Досить своєчасним для нас є усвідомлення того, що можливості реформування, яке базується тільки на ринкових підставах, обмежені. Ринкове мислення, теорії і технології корисні для забезпечення розумної взаємодії держави та суспільства, яке має бути впевнене:

його братимуть до уваги, інформуватимуть, поважатимуть. У держави не може бути однієї єдиної раціональності — економічної. Йому завжди доведеться примиряти конфліктуючі між собою цінності — демократію, волю, рівність, справедливість, ефективність” [19].



Література

1. Цеков Стефан Николаев. Роль информационных технологий в развитии внешнеэкономических связей Болгарии: Дис. ... канд. экон. наук. — М., 2002. — 158 с.
2. Риггс Ф. Сравнительная оценка президентской формы правления // Сравнительная социология: Избранные переводы. — М., 1995. — С. 119.
3. Стайнов П. О новой организации средств обеспечения законности в деятельности государственного управления Болгарии // Государство и право. — 1964. — № 9. — С. 128–135.
4. Вебер М. Избранные произведения. — С. 666.
5. Headey B. The civil service as an Elite in Britain and Germany // Rev. intern. des sciences administratives. — Brussels, 1972. — Vol. 38. — № 1. — P. 41.
6. Цеков С. Н. Перспективы международного научно-технического сотрудничества в рамках программы Европейского союза — INCO // Сб. “Экономика. Управление.

Культура”. — Вып. 9: Сб. науч. ст. / Под ред. Л. Д. Абрамовой. — М.: ГУУ, 2002.

7. Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft. — S. 573.
8. Parkin F. Max Weber. — L., 1982. — P. 88.
9. Орехов А. Бюрократизм и собственность // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 7. Философия. — 1992. — № 1. — С. 52–56.
10. Вебер М. Социализм. Речь для общей информации австрийских офицеров в Вене (1918 г.) // <http://www.soc.ru.ru:8101/publications/jssa/1999/3/3weber.html>.
11. Державне управління і менеджмент: Навч. посіб. у табл. і схемах / Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосова ін.; За заг. ред. Г. С. Одінцової. — Х.: ХарPI УАДУ, 2002. — 492 с.
12. Василькова В. Порядок и хаос в развитии социальных систем (Синергетика и теория социальной организации). Сер. “Мир культуры, истории и философии”. — СПб.: Лань, 1999. — С. 193–194.
13. Арнольд В. И. Теория катастроф. — 3-е изд., доп. — М.: Наука. Гл. ред. физ.-мат. лит., 1990. — С. 128.
14. Князева Е. Н., Курдюмов С. П. Законы эволюции и самоорганизации сложных систем. — М.: Наука, 1997.
15. Гелен. А. О систематике антропологии // Проблема человека в западной философии / Пер. А. Ф. Филиппова. — М.: Прогресс, 1988. — С. 152–201.
16. Бодуров Любомир Кирилов. Совершенствование информационного обеспечения управления холдингом в условиях переходной экономики (На примере промышленности Болгарии): Дис.... канд. экон. наук. — М., 2002. — 199 с.

Теоретичні підходи і методи управління як в Україні, так і в Болгарії потребують серйозного реформування. При цьому реформа має проводитися як на ринкових, так і на державних підставах.

Теоретические подходы и методы управления как в Украине, так и в Болгарии нуждаются в серьезном реформировании. При этом реформа должна проводиться как на рыночных, так и на государственных основаниях.

Theoretical approaches and management methods both in Ukraine, and in Bulgaria require serious reforming. Thus reform should be spent both on market, and on the state bases.

Надійшла 30 серпня 2010 р.

БЕЗПРИТУЛЬНІ І БЕЗДОГЛЯДНІ “ДІТИ ВУЛИЦІ” ЯК ПРОБЛЕМА СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 3(26), с. 160–165

Прозкривається поняття “діти вулиці”, аналізується сучасний стан проблеми існування “дітей вулиці” і основні причини, що зумовлюють дитячу безпритульність і бездоглядність та обґрунтовані необхідні дії соціальної політики держави, спрямованих на подолання цього явища в українському суспільстві.

Дитяча бездоглядність і безпритульність — одна з найактуальніших і найболючіших проблем сучасного суспільства. Такий висновок можна зробити з огляду на два аспекти. По-перше, відомості щодо поширеності цього явища хоч і різняться, але однаково вражають, враховуючи, що за кожною одиницею цих чисел стоїть життя та доля дитини — майбутнього суспільства, держави, людства взагалі. По-друге, тенденція до зростання дитячої безпритульності і бездоглядності вказує на недостатність, непослідовність і теоретичну необґрунтованість кроків, спрямованих на вирішення цієї проблеми з боку держави та громадянського суспільства.

Проблемою дитячої безпритульності займалися багато вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема: А. Адлер, С. Бадора, Л. Волинець, М. Гернет, А. Зінченко, М. Левітіна (Маро), П. Люблінський, Н. Павлик, Н. Пов'якіль, С. Познишев, В. Рубінштейн, Д. Футтер та ін. Висновки науковців та реалії сьогодення виокремлюють той факт, що велика кількість **природних** (зростання смертності внаслідок погіршення екологічної ситуації, поширення невиліковних хвороб, погіршення якості життя тощо), **соціальних** (збільшення кількості розлучень, поширення алкоголізму та наркоманії та ін.) і **культурних** (знецінення сім'ї, взаємне відчуження школи, сім'ї та громадськості тощо) **чинників** зумовлюють поширення явища соціального сирітства — коли діти юридично або фактично опиняються поза виховним впливом близьких дорослих.

Крім того, як свідчить соціологічна практика, економічні та соціальні протиріччя, які торкнулися

усіх верств населення, передусім позначилися на його найменш захищеній категорії — дітях. На тлі різкого зниження життєвого рівня населення спостерігається катастрофічне збільшення кількості дітей, позбавлених піклування. Із 80 тис. дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківської опіки, лише близько 7 % — біологічні сироти, які реально не мають батьків. Решта — діти, які стали сиротами при живих батьках. Частина таких дітей іде жити на вулицю, і вулиця стає для них рідною домівкою.

За останні 10–15 років кількість таких дітей, які переважно більшість свого часу, в тому числі й нічного, перебувають на вулиці, набула великого масштабу. З'явилась нова категорія дітей, яких звично називають “дітьми вулиці”.

В країнах Європи безпритульність розуміється по-різному. Зокрема, це поняття включає в себе не лише дітей, які не мають постійного житла.

Так, у Бельгії розрізняють три групи “дітей вулиці”:

- перша — діти, які протягом більшої частини дня жебракують, працюють на вулиці, прогулюють школу;
- друга — діти, які втекли з дому;
- третя — псевдопостійні “діти вулиці”, які живуть вдома, але вулиця є середовищем їх постійного місцеперебування.

У Швеції дітей, які не контактують з батьками, проводять більшість часу в тимчасових приміщеннях та на вулиці, називають “покинутими”. Молодіжна політика цієї країни є елементом добре знаної “шведської моделі” економічного розвитку. Вона базується на пріоритеті молоді в різних галузях державної діяльності.

В Італії щодо дитячої безпритульності вживається термін “неповнолітні групи ризику”.

У Великій Британії осіб вулиці залежно від віку називають:

1. “Юні втікачі” — діти до 18 років, які пішли з дому чи виховної установи.
2. “Молоді бездомні” — особи, які не мають роботи та постійного місця проживання.
3. “Ті, які сплять на вулиці” — підлітки та молодь, які не мають постійного притулку та ночують під мостами та в місцях різних вуличних споруд.

В Україні до “дітей вулиці” відносять такі категорії неповнолітніх:

- безпритульні діти — діти, які не мають постійного місця проживання через втрату батьків, асоціальні форми поведінки дорослих у сім’ї;
- діти, яких вигнали з дому батьки;
- бездоглядні діти — діти, які мають певне місце проживання, але змушені перебувати на вулиці в результаті матеріальної неспроможності опікунів (родичів, бабусь, дідусів), психічних розладів батьків, байдужого ставлення останніх до виховання дітей;
- діти-втікачі із виховних установ — діти, які зазнали психологічного, фізичного та сексуального насильства у закладах інтернатного типу та притулках;
- діти-втікачі із зовні благополучних сімей — діти з високим рівнем конфліктності, акцентуаціями та патологіями характеру, відхиленнями у психічному та особистісному розвитку;
- діти, які за своїми психологічними ознаками схильні до постійного перебування на вулиці — діти, позбавлені систематичного батьківського піклування, аутсайтери шкільних колективів, діти з яскраво вираженими ознаками важковиховуваності, схильні до безцільного проведення часу.

Проживання безпритульних і бездоглядних дітей поза сім’єю, у підвальних приміщеннях, на вокзалах, ринках, переходах, в антисанітарних умовах спричиняє загрозливу ситуацію для їх здоров’я, а збільшення їх чисельності становить певну загрозу для суспільства. Неповнолітні, позбавлені батьківського піклування, поповнюють їх лави.

Спостерігаємо, що на сьогодні проблема з безпритульністю і бездоглядністю неповнолітніх залишається вкрай гострою та небезпечною для

суспільства, для майбутнього. Основними причинами, що зумовлюють появу зазначеного явища, слід вважати такі:

1. Невідповідність організації роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань сім’ї та дитинства реальним потребам суспільства.
2. Неспроможність батьків утримувати дітей, що зумовлює збільшення звернень до притулків.
3. Жорстокі форми виховання дітей в сім’ях.
4. Неспроможність або небажання сім’ї виконувати виховні функції.
5. Перебування дітей під опікою матеріально неспроможних родичів (бабусь, дідусів).
6. Експлуатація батьками праці дітей, що призводить до послаблення будь-якої мотивації до продовження навчання.
7. Нездатність державної інтернатної системи забезпечити соціалізацію вихованців з урахуванням їх потреб та умов розвитку суспільства.
8. Низька результативність роботи органів опіки та піклування, недосконала система виявлення неблагополучних сімей тощо.

Тому, враховуючи сучасну ситуацію із безпритульними і бездоглядними “дітьми вулиці”, слід невідкладно і терміново впроваджувати в життя програми із забігання виходу дітей на вулицю та повернення “дітей вулиці” в їхні родини. Від ставлення держави до дітей, до їхніх прав, розуміння їхніх потреб, проблем, інтересів залежить доля кожної дитини і розвиток суспільства в цілому.

Слід пам’ятати, що дитинство є найважливішим, самотутнім і неповторним періодом у становленні особистості. Саме в дитинстві закладаються фундаментальні якості особистості, які в майбутньому забезпечують її психологічну стійкість, позитивні моральні орієнтації, життєздатність, цілеспрямованість. Ці духовно-моральні основи не з’являються спонтанно, вони потребують позитивного соціального оточення, родинних зв’язків, позитивних прикладів і любові батьків.

У “дітей вулиці” найчастіше втрачений приклад наслідування. Більшість з них позбавлені родинних зв’язків, покинуті батьками або самі покинули сім’ю, яка була нездатна забезпечити їм нормальні умови життя та повноцінний розвиток. Ці діти, як правило, займаються бродяжництвом, жебракуванням, крадіжками, систематично вживають алкогольні напої, токсичні і наркотичні речовини та часто стають жертвами сексуальних

злочинів, залучаються дорослими до протизаконної діяльності.

Діти покидають сім'ю або заклади соціально-го обслуговування в силу різноманітних причин. По-перше, мова може йти про певні вроджені психічні відхилення, що ведуть до психологічної нестійкості, схильності до номадизму (кочування). По-друге, подібні схильності можуть бути результатом набутого захворювання, ослаблення нервової системи, неадекватної соціалізації або дефектів виховання.

Існує три основних типи мотивації дітей до втеч із дому (рис. 1).

Першим типом мотивації дітей до втеч є виявлення **схильності до втеч із дому**, особливо у носіїв гіпертимної акцентуації характеру. Проте найчастіше прагнення до втечі виявляється як реакція на певні чинники травмуючого характеру вдома, у школі або в підлітковому середовищі. Діти можуть покидати сім'ю через фізичне, психічне або сексуальне насилля близьких, через злидні і незабезпеченість у сім'ї, через образу на родичів внаслідок їх нечутливості або нерозуміння проблем чи переживань дитини.

Школа також може зумовити втечі дітей з дому психологічним цькуванням окремих учнів, спробами змусити сім'ю фізичним впливом на дитину виправити свої помилки у вихованні.

Переважає кількість дітей, яка потрапляє на вулицю, — це діти з вираженим **“синдромом втеч і бродяжництва”** (дромоманії). Цей синдром дуже різний за генезисом. Проте, достатньо одноманітний у зовнішніх проявах і виражається у постійних втечах з дому чи зі школи, інших дитячих закладів з подальшим бродяжництвом, нерідко багатоденним.

Синдром зустрічається у дітей віком від 7 до 17 років. Особливе значення у формуванні такого синдрому має особистість неповнолітнього.

Так, у дітей і підлітків з переважанням астенічних (слабких), емоційно-лабільних, сенситивних (підвищеної тривожності, вразливості, нерішучості тощо) рис характеру перші втечі пов'язані з почуттям образи, являючи собою реакцію пасивного протесту чи страху перед покаранням або тривогою з приводу якогось вчинку. При психічному інфантілізмі (дитячості) з емоційно-вольовою незрілістю спостерігаються переважно втечі зі школи та прогули, зумовлені побоюванням труднощів у навчанні. Якщо переважають афективно-збуджені і гіпертивні риси характеру, то у підлітків втечі зумовлені реакціями емансипації. В основі мотивації втеч лежить прагнення уникнути спілкування з людьми. Перші втечі у підлітків з істероїдними рисами пов'язані з прагненням привернути до себе увагу, викликати жалість та співчуття, домогтися задоволення бажань. Наведені приклади втеч можна віднести до групи реактивних.

У формуванні синдрому втеч і бродяжництва значну роль відіграють неблагополучні мікросоціальні фактори. Як правило, діти з таким синдромом росли в соціально неблагополучних, зокрема неповних сім'ях. Синдром втеч та бродяжництва характеризується більш або менш стійким прагненням до бродяжництва. Самі діти під час своїх “мандрівок”, часто багатоденних, їздять на транспорті, заходять до магазинів, інших громадських місць, ночують у під'їздах, підвалах, на горищах, як правило, до дому самостійно не повертаються, їх приводять працівники міліції, родичі, сторонні люди. Діти подовгу не відчують втоми, голоду та спраги, що свідчить про важливу роль патології у генезисі синдрому.

“Синдром втеч і бродяжництва”, як правило, в основному призводить до мікросоціально-педагогічної занедбаності та різних форм асоціальної поведінки (хуліганські вчинки, дрібні крадіж-



Рис. 1. Основні типи мотивації дітей до втеч із дому

ки, сексуальні дії, алкоголізм, токсикоманія), що пов'язано з негативним впливом оточення, а також відривом від сім'ї та школи. Тривале бродяжництво, крім того, сприяє появі нещирості, брехливості, прагненні до примітивних задовольень, негативному ставленні до праці, опозиції до будь-якої регламентації поведінки. Бродяжництво часто стає джерелом патологічного формування особистості за адиктивно-збудженим, нестійким і псевдошизоїдним типом.

Після 14–15 років прояви синдрому поступово згладжуються, причому в одних підлітків особистість не змінюється, в інших виявляється мікросоціально-педагогічна занедбаність з деліквентною поведінкою, а в деяких випадках відбувається патологічне формування особистості.

Нерідко синдром втеч і бродяжництва спостерігається у дітей та підлітків з інтелектуальною недостатністю. Динаміка синдрому може проходити в три етапи:

1. Психогенна реакція втеч (через психотравмуючу ситуацію або сенсорну жадобу).
2. Звичних, фіксованих втеч, в основі яких лежить патологічний стереотип поведінки та певне посилення тяги (але не імпульсивної).
3. Імпульсивного непереборного прагнення до втеч і бродяжництва (тобто, етап дромоманії).

Третій етап синдрому спостерігається відносно рідко, в основному у підлітків з вираженими патологічними рисами особистості нестійкого, афективно-збудженого типів, з інтелектуальною недостатністю. Втечі часто зумовлені неможливістю засвоїти шкільну програму або переслідуваннями інших однолітків.

Другим типом мотивації перших втеч є **“сенсорна жадаба”**, тобто потреба нових вражень, а також прагнення до розваг. Втечі, пов'язані з такою мотивацією, зустрічаються в основному у дітей і підлітків з переважанням емоційно-вольової наполегливості. Безпосереднім приводом до втеч можуть стати враження від пригодницького кінофільму, телепередачі або випадкового повідомлення про будь-яку подію (бійка, автомобільна катастрофа, пожежа тощо). Діти та підлітки частіше тікають вдвох або невеликою групою, можуть їздити досить далеко, в інші міста, у пошуках пригод.

Третім типом є **“безмотивні”**, тобто втечі дітей, які позбавлені змістовної мотивації. В їх основі лежить або зміна настрою, або порушення тяги з імпульсивним прагненням до втеч [4].

Для запобігання безпритульності і бездоглядності дітей і створення належних умов для їх соціальної реабілітації використовують різні форми і методи роботи з ними.

Важливо сформувати у дитини довіру до психолога, а не форсувати її саморозкриття. Доволі важливою частиною роботи з неповнолітніми, які перенесли жорстоке ставлення, може бути використаний **метод бесіди** про жахливі дні. Як правило, у дітей багато страхів. Для того щоб ці страхи поступово відходили від дитини, можна використовувати різні засоби. Наприклад, запропонувати намалювати страх. Це може бути конкретний страх або страх взагалі. А можна малювати страшний сон, який часто сниться дитині. Метод бесіди використовується і в інших випадках, наприклад при обговоренні малюнків дітей, у розмові про почуття та переживання дитини.

Усі **тести-малюнки** мають психотерапевтичне значення. Це не тільки психодіагностика, а й методи арттерапії. Малюнок допомагає дитині не тільки винести свої почуття назовні, але й подолати негативне почуття відносно світу, батьків, себе.

Методика **“Створення книги життя дитини”** використовується і для діагностики і психотерапії жорстокої поведінки відносно дитини, і для психотерапії дітей. У спеціальному зошиті необхідно записувати бесіди з дитиною про її життя з малих років, її стосунки з батьками, її проблеми, пережиті моральні травми. Потрібно намагатися відтворити почуття дитини, допомогти їй згадати негативні епізоди з її минулого життя, зрозуміти, чому виникли ті чи інші почуття, примирити дитину з собою, з навколишнім світом.

Дитина відчуває, що ви цікавитесь нею, приділяєте їй увагу, піклуєтесь про неї. Як правило, діти прагнуть до спілкування з дорослим, якому вони довіряють і “пишуть” разом цю книгу життя. Якщо дитина пережила сексуальне насильство та під час цього дорослий застосував фізичне насильство, погрози, то книга життя буде писатися дуже повільно.

Методику **“Коробочка або сумка почуттів”** також важливо застосовувати в роботі з дітьми, які пережили насильство, особливо сексуальне. Дитина неначе збирає свої почуття в коробочку. В середині коробочки — її таємні почуття, зовні — те, про що вона бажає розповісти зараз. Якщо дитина погодилась розповісти про свої почуття і переживання, то необхідно підказати їй, як розділити почуття на добрі і недобрі, злі, розмовляти з дитиною про її почуття.

Крім малюнкових тестів, використовують **кольоровий тест**. Він виявляє ставлення і дає можливість дуже швидко визначити не лише емоційний стан дитини після травми, ставлення її до батьків, до себе, до родичів, а також пізнати, чи боїться вона чоловіків, жінок, однолітків [2].

Головний зміст та мета психотерапевтичної роботи полягає в тому, щоб дитина повірила, що її люблять і розуміють такою, якою вона є, з недоліками і проблемами, що навколишнє оточення не загрожує її життю, що вона відчуває сили до подолання проблем.

Робота з “дітьми вулиці” потребує неабиякого терпіння, такту і гнучкості, усвідомлення того, що результати будуть очевидні не відразу. Основною причиною цього є вияв дітьми надмірної замкнутості, настороженості, несприйняття багатьох доброзичливих щодо них жестів і педагогічних впливів. Тільки тривале цілеспрямоване спілкування з ними, реальні дії щодо поліпшення їхнього життя, включення їх у процес особистісного становлення, самореалізації, самотворення забезпечуватимуть помітні зміни у ставленні до соціуму, вселятимуть їм оптимістичне бачення світу і себе в ньому.

Для зниження безпритульності і бездоглядності неповнолітніх як соціального явища необхідно:

- погасити заборгованість соціальних виплат сім'ям з дітьми;
- всебічно сприяти поширенню нових форм сімейного виховання дітей, — таких як прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу;
- створити мережу притулків виходячи з аналізу статистичних даних щодо безпритульності та функціонально-неспроможних сімей;
- знайти можливості для більш повного забезпечення матеріально-технічної бази притулків для неповнолітніх на місцевому рівні;
- на місцевому рівні вирішити питання щодо закріплення житла і майна за дітьми, які знаходяться або направлені у дитячі будинки, школи-інтернати, а також в усіх функціонально неспроможних сім'ях;
- ввести адресні доплати на кожну дитину віком до 16 (учнів — до 18) років для малозабезпечених сімей;
- провести наукові дослідження та моніторинг дитячої праці в Україні з метою відпрацювання нормативно-правової бази використання та охорони дитячої праці;
- запровадити інститут уповноважених з прав дитини на всіх рівнях, починаючи з сесії Рад тощо;

- знайти можливість для забезпечення транспортом притулків для неповнолітніх;
- забезпечити достатнє фінансування організації змістовного дозвілля і відпочинку дітей, залучення їх до громадських робіт у вільний від навчання час [3].

Для поліпшення ситуації із безпритульними і бездоглядними “дітьми вулиці”, яка нині існує у нашій державі, необхідно:

1. Сприяти активному залученню громадськості до програм, які не передбачають обов'язкового усиновлення, проте забезпечують виховання дітей зазначеної категорії у родинних до досягнення їхнього повноліття.
2. Розширювати мережу програм медичного забезпечення, які передбачають безкоштовне надання дітям та кризовим родинам необхідних медикаментів.
3. Забезпечувати створення спеціалізованих реабілітаційних центрів для мобільного реагування з метою надання медичної, психологічної, матеріальної допомоги у місцях скупчення дітей та забезпечення їх щоденними гарячими обідами.
4. Створювати передумови для професійної підготовки тих дітей, які не мають базової середньої освіти (формування професійні вмінь для майбутньої професійної діяльності на посаді офіціанта, помічника кухаря, помічника продавця тощо).

Зусилля із повернення “дітей вулиці” в нормальний стан дає можливість вирішити багато проблем. Тільки завдяки скоординованій політиці держави, спрямованій на надання всеохоплюючих та інтегрованих послуг таким чином, щоб від початку первинного оцінювання був доступний широкий вибір послуг, які б задовольняли різні потреби дітей, можна буде вирішити багато проблем. Для того щоб вона залишалась актуальною та реалістичною, необхідно її постійно переглядати і якісно оновлювати. Такий процес потребує постійного обміну інформацією і досвідом між усіма, кого хвилюють права і благополуччя “дітей вулиці”.

Таким чином, **кожна дитина є маленькою особистістю, захист і турбота про яку — найперший обов'язок держави**. Тобто, кожна конкретна дитина з усіма її проблемами, вадами, мріями повинна залишатись пріоритетом у повсякденній діяльності як держави, так і всього суспільства. Сподіватимемося на небайдужість наших співгромадян і готовність допомогти цій вразливій категорії населення.



Література

1. Зверева І. Д., Козубовська І. В., Пічкарь О. П. Соціальна робота з дітьми та молоддю. — Ужгород: УНУ, 2008. — Ч. І. — 191 с.
2. Методические рекомендации по деятельности центров реабилитации для лиц без определенного места жительства. — М., 2001. — 95 с.
3. Надання допомоги "дітям вулиці" та соціально незахищеним дітям і підліткам (інформаційно-методичний збірник) / За ред. Толстоухової. — К.: Акстманн, 1999. — 98 с.
4. Социальное сиротство: генезис и профилактика. — М., 2000. — 48 с.
5. Фурсенко Ю. Нові безпритульні діти // День. — 2006. — 1 верес.

Проаналізовано становище безпритульних і бездоглядних "дітей вулиці" у сучасному українському суспільстві та обґрунтовано необхідність суттєвих змін зазначеної ситуації, враховуючи сучасні вимоги життя.

Проанализирована ситуация беспризорных "детей улицы" в современном украинском обществе и обоснована необходимость существенных изменений данной ситуации, учитывая современные требования жизни.

The situation with homeless children of street in modern Ukrainian society is analyzed and the necessity of serious changes on this situation is proven, taking into consideration modern requirements of life.

Надійшла 1 вересня 2010 р.