

Політичні науки
та публічне управління

НАУКОВІ ПРАЦІ МАУП



МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



НАУКОВІ ПРАЦІ МАУП

Засновано у 2001 р.

Випуск 1(24)

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., Піла 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 № 1 від 27 січня 2010 р.)

Міжрегіональна Академія управління персоналом.

Наукові праці МАУП / Редкол.: В. Б. Захожай (голов. ред.) та ін. — К. : МАУП, 2001. — Вип. 1. —

К. : ДП «Вид. дім «Персонал», 2010. — Вип. 1(24). — 312 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

© Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП), 2010
© ДП «Видавничий дім «Персонал», 2010

ЗМІСТ

ЕКОНОМІЧНІ НАУКИ	5	Палиця О. В. Моніторинг ринку праці як складова системи державної діагностики попиту та пропозиції робочої сили.....	83
Яценко А. В. Моделювання впливу інвестицій та інновацій на збалансованість темпів та пропорцій економічного зростання.....	5	Посвистак О. М. Система менеджменту якості в діяльності університетської бібліотеки: орієнтир на користувача.....	90
Поканевич Ю. В. Особливості поняття “управлінське рішення” в системі менеджменту торговельного підприємства.....	14	Рябцева Н. О. Динаміка чисельності дітей-сиріт залежно від соціально-економічних факторів в Україні	95
Шконда В. В., Калянов А. В. Системна концептуальна модель розвитку корпоративної культури	20	Недашковська Н. В. Особливості постачання, використання, обліку та звітності АРВ-препаратів у лікувальних закладах України.....	99
Дікарев О. І. Стратегії економічної дипломатії в контексті політики енергетичної диверсифікації в регіоні Чорного-Каспійського-Балтійського морів.....	28	Затулко А. В. Сучасний момент і фактори, що впливають на діяльність морських торговельних портів України	106
Мельник П. П. Упровадження системи екологічного менеджменту й аудиту в аграрне виробництво	35	Єсаулов Ю. В. Історичні особливості формування податкової системи в Україні.....	112
Терно В. В. Пріоритети стратегії перетворень банківської системи перехідного періоду	41	Гараханлу Фарназ Двостороннє співробітництво України з Ісламською Республікою Іран у стратегічно важливих галузях економіки.....	117
Новохатня Ю. В., Юсеф Н. Н. Сучасні зовнішньоекономічні відносини країн Близького Сходу.....	45	Рено С. А. Економічні тенденції та стратегії розвитку в світовій індустрії розкоші.....	120
В. С. Рижиков Економічна культура юриста як проблема розвитку ринкових відносин	52	Бердянська, А. В. Товт О. М. Сучасні моделі іпотечного ринку провідних країн світу.....	125
Левківський І. І. Синдиковане кредитування українських банків під час світової фінансової кризи	56	Грозов Г. Д. Досвід зарубіжних країн щодо державного управління розвитком соціально-економічної інфраструктури	134
Задорожний В. П., Наумчук О. В. Вплив глобалізації на світову економічну систему та державне управління інвестиційними процесами	62	Оболенцев М. И. Проблеми організації системи управління якістю бізнес-процесів на підприємстві.....	143
Зінковський С. В. Методи регулювання торговельних відносин між країнами	70	Ейсмонт В. В. Роль регіонального рівня в системі державного управління зовнішньоекономічною діяльністю.....	149
Винник О. В. Умови праці як мотиватор зайнятого населення регіону до продуктивної праці	77		

Кім Л. С. Стратегічний підхід до управління персоналом підприємства.....	155	Каріда В. А. Соціально-психологічні особливості релігійного свідомості в сучасному суспільстві	236
Гроздановська Г. В. Інформаційне забезпечення оцінки фінансового стану підприємств Болгарії	163	Смирнова Т. К. Поняття та критерії ефективної діяльності психолога.....	241
Дукоскі С. Соціально-економічні наслідки функціонування тіньового сектору в системі національних економік Республіки Болгарія та України.....	169	Бойчук І. І. Психологічні детермінанти музично-педагогічної діяльності майбутніх учителів музики.....	246
Крстев Александар Визначення інформації та її значення в сучасних умовах розвитку економіки Болгарії та України.....	178	Глушко Л. О. Гендерна ідентичність у школярів як предмет психологічного аналізу	252
Корона С. О. Змістове структурування національної безпеки.....	183	Коссек М., Бесєда С. М. Типологія мотивацій, методів та засобів сучасного тероризму	258
Будяков М. О. Засоби державного стимулювання зовнішньоекономічної діяльності	188	К. Є. Кузьменко До питання про генезис та вплив психологічних бар'єрів у процесі навчання.....	265
Вихристюк О. С. Методичні підходи до вимірювання економічної безпеки підприємства	194	ЮРИДИЧНІ НАУКИ	270
ПОЛІТИЧНІ НАУКИ	201	Медвідь Я. Ф. Страховання в Україні: нормативно-правове забезпечення	270
Медвідь Ф. М. Енергетична безпека України: становлення національної стратегії.....	201	Шевченко (Литвинова) Н. М. Поняття правової держави: підходи та визначення змісту.....	276
Селезньова О. А. Енергетична політика Європейського Союзу	207	Рудик Я. А. Функціонування судової влади в процесі забезпечення конституційних прав людини	281
Багдасарян А. А. Поняття інформаційної сфери в системі державного управління	213	Ілієвські А. Б. Розвиток інституту припинення міжнародних договорів у сучасному міжнародному праві.....	286
Баклагов Ю. Б. Формування основ місцевого самоврядування та перспективи їх розвитку в Україні	219	Акифі Б. А. Механізми розвитку правових позицій Європейського суду з прав людини в тлумаченні інституту права власності	292
Мусали Ерол Салех-оглу Дилеми політичної модернізації на пострадянському просторі на прикладі Російської Федерації.....	225	Коломієць О. А. Інститут подвійного громадянства (біпатризму) у міжнародному праві: проблеми і перспективи	296
ПСИХОЛОГІЧНІ НАУКИ	230	Ібрагімов Абіл Самаддін огли Становлення та розвиток міжнародно-правових засад регулювання соціальних відносин в європейському регіоні	302
Барішева О. І. Особливості когнітивної поведінки викладача вищого навчального закладу з позицій екopsихологічного підходу.....	230	Відомості про авторів	308

УДК 351.865(477)

Ф. М. МЕДВІДЬ

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

ЕНЕРГЕТИЧНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ: СТАНОВЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТРАТЕГІЇ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 1(24), с. 201–206

Розглянуто актуальні проблеми становлення енергетичної безпеки в контексті розбудови стратегії національної і економічної безпеки України. Висвітлено підходи до розуміння впровадження Енергетичної стратегії України до 2030 р. Запропоновано систему і класифікацію національних енергетичних інтересів у контексті правового забезпечення енергетичної безпеки України.

Стратегія національного розвитку України, що базується на системі національних інтересів і пріоритетів, включає і стратегію національної безпеки держави, яка визначає принципи, пріоритетні цілі, завдання та механізми забезпечення життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. Враховуючи геополітичну і внутрішню обстановку в Україні, діяльність усіх державних органів має бути зосереджена на прогнозуванні, своєчасному виявленні, попередженні і нейтралізації зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, захисті суверенітету і територіальної цілісності України, безпеки її прикордонного простору, піднесенні економіки країни, забезпеченні особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини і громадянина, викоріненні злочинності, вдосконаленні системи державної влади, зміцненні законності і правопорядку та збереженні соціально-політичної стабільності суспільства, зміцненні позицій України у світі, підтриманні на належному рівні її оборонного потенціалу і обороноздатності, радикальному поліпшенні екологічної ситуації [1].

Державна політика національної безпеки України формується і реалізується за умов, коли в сучасному світі нівелюється різниця між внутрішніми та зовнішніми аспектами безпеки, зростає вага несилових (політичних, економічних, соціальних, енергетичних, екологічних, інформаційних тощо) складових її забезпечення.

Важливою складовою національної, економічної безпеки держави виступає енергетична безпека, яка стосується насамперед енергетики як галузі господарства, що охоплює джерела і ринки енергії, одержання, перетворення, передавання та використання різних видів енергії. Відповідно до тлумачення терміна “енергія” слід розглядати, по-перше, що це загальна міра всіх форм руху матерії; у науці та практиці розрізняють такі основні види енергії: механічну, теплову, електромагнітну, хімічну, гравітаційну (тяжіння), ядерну; і, по-друге, що це є діяльна сила, активність, працездатність.

Енергетична безпека характеризує ступінь виконання енергетикою її функцій перед суспільством, державою у звичайних, критичних і над-

звичайних умовах, виступає необхідною умовою забезпечення сталого розвитку країни. В сучасних умовах забезпечення енергетичної безпеки гарантує надійність енергозабезпечення та енергетичну незалежність (важливу складову державного суверенітету), екологічну та соціальну прийнятність енерговиробництва [18].

Слід зауважити, що Україна належить до енергодефіцитних країн, тобто за рахунок власних джерел задовольняє потреби у паливно-енергетичних ресурсах менше ніж на 50 %, а в структурі собівартості продукції українських підприємств частка палива й енергії коливається від 10 % до 80 %, тоді як у світі середнє значення цього показника становить понад 25 %. Висока енергоемність продукції тісно пов'язана також із відсутністю позитивних результатів від здійснення у незалежній Україні послідовної державної паливно-енергетичної політики, спрямованої на:

- захист суто національних інтересів на користь використання наявного і потенційно можливого науково-технічного потенціалу у напрямі освоєння вітчизняної мінерально-сировинної бази й енергоносіїв як запоруки енергетичної незалежності держави;
- поширення сучасних технологій у виробництві, спрямованих на заміну фізично спрацьованих основних виробничих фондів;
- створення підвалин для розвитку випереджальних за своєю ефективністю виробництв як основи конкурентоспроможності вітчизняної економіки на внутрішніх і міжнародних ринках товарів і послуг [14, 331].

Наукові дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних учених та аналітиків у сфері забезпечення енергетичної безпеки протягом останніх п'яти років були сконцентровані на двох головних напрямках: удосконалення теоретико-методологічних основ оцінки рівня енергетичної безпеки країни та регіонів; здійснення розробки й ефективної реалізації конкретних організаційно-управлінських, соціально-економічних і техніко-технологічних заходів, спрямованих на забезпечення прийнятного рівня енергетичної безпеки [15, 520, 521].

За першим напрямом варто виділити розроблену Мінекономіки України методику розрахунку рівня економічної безпеки України [10], однією із складових якої є оцінка рівня енергетичної безпеки, науково-дослідні роботи Інституту національної безпеки [11], Національного інституту проблем міжнародної безпеки при РНБО Украї-

ни [14], Національного інституту стратегічних досліджень [15], серію колективних монографій під загальною редакцією І. В. Недіна [8] тощо.

За другим напрямом заслуговують на увагу доповіді МЕА [16], праці ДЕХ [17], а також вітчизняних учених та аналітиків [13].

До знакових подій становлення національної енергетичної стратегії варто віднести розробку та прийняття "Основних напрямів державної політики у сфері забезпечення енергетичної безпеки України" (грудень 2005 р.) та "Енергетичної стратегії України на період до 2030 року" (березень 2006 р.), "Стратегії національної безпеки України" (лютий 2007 р.), де актуалізовані й питання забезпечення енергетичної безпеки держави. За напрямками енергетичної безпеки проведено значну організаційну роботу — введено посаду Уповноваженого Президента України з міжнародних питань енергетичної безпеки (січень 2008 р.), проведено низку саммітів з питань енергетичної безпеки у Кракові (2007), Вільнюсі (2008), Баку (2008), Києві (2008), заходи зі створення Балто-Чорноморсько-Каспійського енерготранзитного простору та ін.

Загрозами безпеці, як відомо, вважають сукупність реальних і потенційних дій певних сил (політичних, військових, терористичних, природних тощо), негативних умов та факторів, а також збіг різних подій (соціальних, економічних, політичних, екологічних тощо) та ситуацій, які можуть за певних обставин зашкодити національним інтересам у сфері енергетики і пов'язаних з нею сферах. Ці загрози не є статичними, вони з часом набувають нових ознак, характеристик, трансформуються та доповнюються новими.

До основних загроз енергетичній безпеці країни Указом Президента України [2] віднесені такі:

- надмірна енергоемність економіки, неефективність ПЕР, нераціональна структура паливно-енергетичного комплексу держави (ПЕК);
- неефективність політики енергозбереження;
- надмірна залежність економіки України від зовнішніх монопольних джерел постачання ПЕР, відсутність суттєвих позитивних зрушень у диверсифікації джерел енергопостачання;
- невідповідність цінової та тарифної політики умовам постійного зростання світових цін на енергоносії;
- високий рівень зношеності основних виробничих фондів підприємств ПЕК, що спри-

чиняє надмірне споживання енергоресурсів та створює передумови для техногенних катастроф;

- руйнація науково-технологічного потенціалу ПЕК та низька інноваційна активність енергетичних підприємств;
- платіжна криза та незадовільний фінансовий стан підприємств ПЕК;
- непослідовність ринкових перетворень, нерозвиненість ринку ПЕР та його інфраструктури, неефективність системи управління ПЕК;
- відсутність належних державних резервів ПЕР;
- тінізація перерозподілу прав власності й обігу фінансових та матеріально-технічних ресурсів у ПЕК.

Розробка та прийняття “Енергетичної стратегії України на період до 2030 року” значним чином полегшила проведення науково обґрунтованої стратегії розвитку ПЕК, але питання розробки конкретних механізмів її реалізації все ще не вирішені.

Загальні умови реалізації національної політики забезпечення енергетичної безпеки в Україні такі самі, як у більшості країн та регіонів світу. Крім того, враховуючи визначальну взаємозалежність видобувачів, транзитерів та споживачів ПЕР, відбуваються процеси консолідації їх зусиль щодо забезпечення енергетичної безпеки. Однією з основних тем для обговорення на саміті “групи восьми” у Санкт-Петербурзі 16 червня 2006 р. були проблеми забезпечення глобальної енергетичної безпеки, а його підсумковий документ [7] визначив головні загрози (проблеми) у цій сфері на глобальному рівні.

Національна політика захисту енергетичних інтересів нашої держави формувалася з урахуванням основних глобальних загроз. Основні напрями такої політики визначені Президентом України [3]. Національна політика в енергетичній галузі ґрунтується на ринкових засадах функціонування ПЕК, спрямована на підвищення рівня конкуренції на ринках паливно-енергетичних ресурсів та впровадження ефективних механізмів державного регулювання, спрямовується на проведення активної зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної політики і передбачає забезпечення національних інтересів України.

Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 12 лютого 2007 р., визначає серед стратегічних

пріоритетів політики національної безпеки “*забезпечення прийнятного рівня економічної безпеки, що неможливе без здійснення структурної перебудови і підвищення конкурентоспроможності національної економіки*” та окремим розділом виділяє “*забезпечення енергетичної безпеки країни насамперед шляхом докорінного підвищення ефективності використання паливно-енергетичних ресурсів*”.

Потребують нагального вирішення питання зменшення енергетичної залежності України та диверсифікації джерел енергопостачання, реалізації транзитного потенціалу держави, модернізації енергетичної інфраструктури на основі впровадження новітніх технологій.

Реалізація зазначених завдань неможлива без суттєвого підвищення ефективності системи управління паливно-енергетичним комплексом, забезпечення належного контролю за діяльністю державних компаній у цій сфері, використання в національних інтересах транзитних нафто- і газопроводів, підземних сховищ газу, ліній електропередачі, залізниць і портів тощо” [4].

Відповідно до розпорядження Президента України від 27 лютого 2001 р. за № 42/2001 у нашій державі здійснюється комплекс заходів щодо впровадження в життя Енергетичної стратегії України на період до 2030 р. і на подальшу перспективу, розроблено проект Стратегії розвитку ядерно-енергетичного комплексу України на період до 2030 р. [12].

Сутність доктрини енергетичної безпеки та основних критеріїв її ефективності доцільно розглядати крізь призму “Енергетичної стратегії України на період до 2030 року”, базуючись на концепції так званої комплексної національної сили, яка, з погляду японських аналітиків, складається з трьох агрегованих складових показників.

Центральне місце серед цих трьох показників має показник “*здатність робити внесок у міжнародну спільноту*”.

Другий показник — “*здатність до виживання в кризових та екстремальних міжнародних умовах*”.

Третя складова інтегрованого показника безпеки — *спроможність* (потенціал) держави застосовувати новітні енергоресурси та альтернативні джерела енергії [9, 102].

Проблеми енергетичної безпеки чітко сформульовані в “Енергетичній стратегії України на період до 2030 року”. Зокрема, в п. 1.1. “Цілі Енергетичної стратегії” вказується, що цілями Енергетичної стратегії є:

- підвищення рівня енергетичної безпеки держави;
- зменшення техногенного навантаження на довкілля та забезпечення цивільного захисту у сфері техногенної безпеки ПЕК.

Тобто серед шести цілей Енергетичної стратегії дві конкретно присвячені енергетичній безпеці.

Безпека є результатом певної свідомої соціальної діяльності із забезпечення безпеки особи, сім'ї, суспільства, держави.

Отже, концептуальні положення енергетичної безпеки України слід розглядати крізь призму засадничих положень енергетики, політики і геополітики, взявши за основу національні енергетичні інтереси та законодавчо забезпечивши енергетичну безпеку держави. А для цього, на наш погляд, слід формувати повну галузь права — енергетичне право і на законодавчому рівні приступити до підготовки і прийняття енергетичного кодексу України (рис. 1, 2).

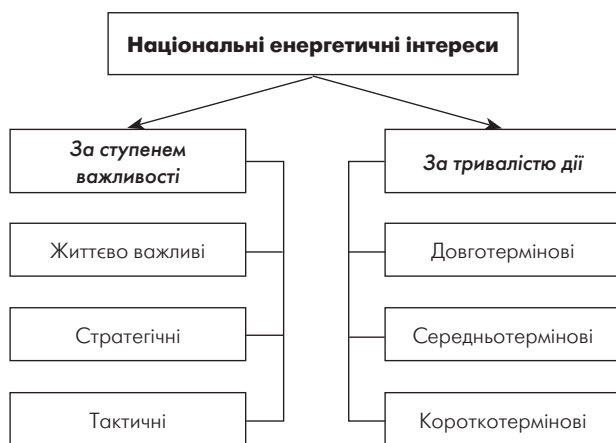


Рис. 1. Класифікація національних енергетичних інтересів

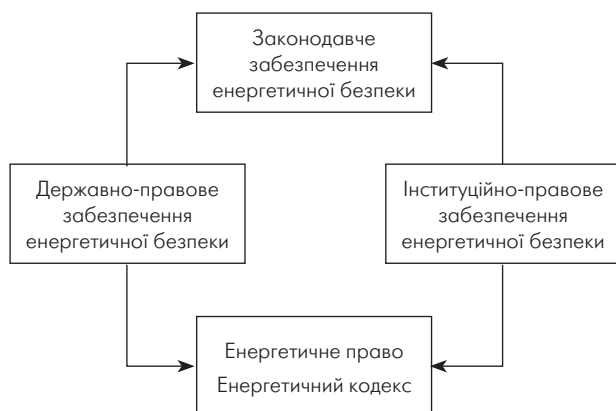


Рис. 2. Структура державного правового забезпечення енергетичної безпеки України

Отже, пріоритетні напрями формування енергетичної безпеки та енергетичної політики, на наш погляд, сьогодні мають бути такі:

- 1) **енергологія** (системоутворююча сукупність знань про виробництво і перетворення видів енергії, яка визначає інноваційні напрями комплексного розвитку фундаментальних і прикладних досліджень як в галузі енергетики, так і в сфері суміжних міждисциплінарних наук);
- 2) **ресурсологія** (знання про енергоресурси регіону, Землі, Всесвіту);
- 3) **енергозбереження** (зниження питомих затрат енергоносіїв на виробництво продуктів, робіт, послуг тощо);
- 4) **енергоемність** національної продукції;
- 5) **впровадження** енергоефективних, енергоощадних, енергозберігаючих новітніх технологій у господарських і приватних комплексах регіонів;
- 6) **зменшення** втрат і вартості постачання енергії на основі впровадження інноваційних систем, мереж і технологій;
- 7) **формування** у громадян енергозберігаючого, ощадного, проактивного світогляду.

В силу цього можна зробити висновки, що, очевидно, ХХІ століття — третє тисячоліття мають стати:

- **по-перше**, періодом реальної суцільної політики безпеки, тобто активного переходу від явно виразного сьогодні антагонізму до мирного світського співіснування людини і природи;
- **по-друге**, в цій діяльності слід базуватися на біопозитивній (природозберігаючій зі зворотним зв'язком) єдності — для вирішення завдання побудови ноосфери як великої системи, що об'єднує на паритетних засадах планету Земля, навколишній космічний простір і розум, яка використовує середовище проживання з метою оптимального життєвого забезпечення і реалізації головної функції людства — пізнання, духовного й інтелектуального самовдосконалення, що складає зміст та сутність життя цивілізації, суспільства, людства в цілому і кожної людини зокрема;
- **по-третє**, людство нарешті усвідомить, зрозуміє і почне реалізовувати в усіх сферах життєдіяльності енергоощадні заходи, буде інтенсивно розвивати відновлювальну енергетику, яку весь світ вважає енергетикою майбутнього, використовувати

місцеві енергетичні ресурси і альтернативні джерела енергії, на які так багата наша земля [6].

За останні п'ять років в силу жорсткого політичного протистояння гілок влади та відсутності скоординованих дій органів влади у втіленні в життя національних інтересів реалізація пріоритетів і національних енергетичних інтересів у сфері забезпечення енергетичної безпеки України, як визначено в Рішенні РНБОУ [5], виглядає малопродуктивною.

Отже, становлення національної стратегії енергетичної безпеки України може бути забезпечене при системності і передбачуваності дій усіх гілок влади в полі національних інтересів шляхом реалізації першочергових і довгострокових заходів щодо зниження рівня енергетичної залежності країни, підвищення надійності та якості енергопостачання споживачам, енергоефективності, зниження негативного впливу енергетики на довкілля та запобігання напрузі в соціальній сфері суспільства.



Література

1. Закон України "Про основи національної безпеки України" // Уряд. кур'єр. — 2003. — 30 лип.
2. Основні напрями державної політики у сфері забезпечення енергетичної безпеки України: Указ Президента України від 27.12.2005 № 1863/2005. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1863%2F2005
3. Основні напрями державної політики у сфері забезпечення енергетичної безпеки України: Указ Президента України від 27.12.2005 № 1868/2005. — Режим доступу: www.niss.gov.ua/Monitor/.../19.htm
4. Про стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 12 лютого 2007. № 105/2007 // Уряд. кур'єр. — 2007. — 7 берез.
5. Про невідкладні заходи щодо забезпечення енергетичної безпеки України: Рішення РНБОУ від 10.02.2009. — Режим доступу: news.yurist-online.com/laws/2301/
6. Біленчук П., Медвідь Ф. Енергетична безпека України крізь призму національної стратегії // Юрид. вісн. України. — 2008. — 2–8 лютого.
7. Глобальная энергетическая безопасность. Итоговый документ саммита "Большой восьмерки" / СПб., 16.07.2006. — Режим доступу: www.kasparov.ru/material.php?id
8. Экономическая безопасность государства и информационно-технологические аспекты ее обеспечения / Под ред. Г. К. Вороновского, И. В. Недина. — К.: Знання України, 2005. — 664 с.
9. Мала энергетика в системе обеспечения экономической безопасности государства / Под ред. Г. К. Вороновского, И. В. Недина. — К.: Знання України, 2006. — 364 с.
10. Экономическая безопасность государства и интеграционные формы ее обеспечения / Под ред. Г. К. Вороновского, И. В. Недина. — К.: Знання України, 2007. — 292 с.
9. Медвідь Ф. М. Енергетична безпека держави в контексті становлення стратегії національної безпеки України // Вісн. Наук. інформ.-аналіт. центру НАТО Прикарпатського нац. ун-ту ім. В. Стефаника. Вип. 2-й / За заг. ред. О. Білоуса. — Івано-Франківськ: Гостинець, 2009. — С. 99–104.
10. Методика розрахунку рівня економічної безпеки України / Мінекополітики України. — К., 2007. — 31 с.
11. Наукові засади енергетичної безпеки України // Заключний звіт НДР № держ.0108U000911, Ін-т проблем нац. безпеки. — К., 2008.
12. Стратегія розвитку ядерно-енергетичного комплексу України на період до 2030 року (проект) // Уряд. кур'єр. — 2007. — 21 серп.
13. Стратегія енергозбереження в Україні: Аналітично-довідкові матеріали: У 2 т. / За ред. В. А. Жовтянського, М. М. Кулика, Б. С. Стогнія. — К.: Академперіодика, 2006.
14. Енергетика України на початку XXI століття / За заг. ред. А. К. Шидловського. — К.: Укр. енцикл. знання, 2005–2007. — Т. 1–5.
15. Новікова А. М. Україна в системі міжнародних транспортних коридорів. — К.: НІПМБ, 2003. — 494 с.
16. Суходоля О. Н. Енергоефективність національної економіки: методологія дослідження та механізми реалізації. — К.: НАДУ, 2006.
17. Створення стратегічних резервів нафти та нафтопродуктів в Україні: стан, проблеми, пошук шляхів на основі міжнародного досвіду: Аналітична доповідь Центру Разумкова // Нац. безпека і оборона. — 2007. — № 4 (88).
18. Ядерна енергетика у світі та Україні: стан і перспективи розвитку: Аналітична доповідь Центру Разумкова // Нац. безпека і оборона. — 2008. — № 3 (97).
19. Газові ринки ЄС і України: проблеми розвитку та інтеграції: Аналітична доповідь Центру Разумкова // Нац. безпека і оборона. — 2008 — № 8 (102).
20. Імпортно-експортна політика України в енергетичній сфері: стратегічні пріоритети / За ред. А. І. Шевцова: Моногр. — Д., 2005. — 148 с.
21. Перспективи енергозабезпечення України в контексті світових тенденцій / За ред. А. І. Шевцова: Моногр. — Д., 2008. — 208 с.
22. Україна в системі міжнародної безпеки / Нац. ін-т проблем міжнародної безпеки. — К.: ПЦ "Фоліант" ВД "Стилос", 2009. — 572 с.
23. Україна в 2005–2009 рр.: стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: Моногр. / За заг. ред. Ю. Г. Рубана. — К.: НІСД, 2009. — 655 с.
24. Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: Моногр. / За заг. ред. Ю. Г. Рубана. — К.: НІСД, 2008. — 744 с.
25. Україна: огляд енергетичної політики // МЕА. — 2006. — Режим доступу: <http://iea.org.ua>; Рекомендації по вопросам политики энергоэффективности // МЭА, 2009 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://iea.org.ua>.
26. Україна: інвестиційний клімат // Секретаріат ДЭХ. — 2006. — Режим доступу: <http://www.encharter.org>.

Энергоэффективность и торговля квотами на выбросы // Секретариат ДЭХ, 2006.

Обеспечение энергоэффективности // Секретариат ДЭХ, 2007.

Механизмы формирования цен на нефть и газ // Секретариат ДЭХ, 2007.

Энергоэффективность в государственном секторе // Секретариат ДЭХ, 2008 та ін.

18. Фортон В., Макаров А., Митрова Т. Глобальна енергетична безпека: проблеми і шляхи розв'язання // Вісн. НАН України. — 2007. — № 8. — С. 40–50.

Дікарев О. І. Україна на шляху міжнародної енергетичної співпраці в контексті шельфової енергетики і безпеки // Наук. пр. МАУП / Редкол.: В. Б. Захожай (гол. ред.) та ін. — К.: МАУП, 2001. — Вип. 1. — С. 16–21.

В умовах становлення стратегії національної безпеки України набирає контурів стратегія національної енергетичної безпеки, що виступає важливою складовою економічної безпеки держави. Запропоновано авторське бачення доктрини енергетичної безпеки України та структуру державного правового забезпечення енергетичної безпеки крізь призму національних енергетичних інтересів держави.

В условиях становления стратегии национальной безопасности Украины вырисовываются контуры стратегии национальной энергетической безопасности как важной составляющей экономической безопасности государства. Предложено авторское понимание доктрины энергетической безопасности Украины и структуру государственного правового обеспечения энергетической безопасности сквозь призму национальных энергетических интересов государства.

Under existing conditions formation national safe of Ukraine en rolment contours strategy of national energy safe, it is important composition of economic safe country. Offer author's look of doctrine energy safe of Ukraine and stracture state law ensuring energy safe before prism of national energy interests of state.

Надійшла 16 лютого 2010 р.

ЕНЕРГЕТИЧНА ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 1(24), с. 207–212

Аналізуються актуальні проблеми діяльності Європейського Союзу в енергетичній політиці, пошук шляхів врегулювання взаємин між державами в галузі енергетики, зокрема і сучасної України.

Потреба в забезпеченні економік країн — членів ЄС імпортними енергоносіями із зовнішньоторговельної проблеми переведена керівництвом Євросоюзу у проблему наднаціональної безпеки, яка має назву “безпека енергетичного забезпечення Євросоюзу” [1].

З метою забезпечення енергетичної безпеки ЄС з 2000 р. поступово і послідовно формував і в 2007 р. прийняв “Енергетичну політику для Європи” [2]. Найважливішою її частиною є зовнішня енергетична політика ЄС, яка в документах 2007 р. вперше була названа “міжнародною енергетичною політикою”. Однак, по суті, Євросоюз тим самим прагне підкорити своїм енергетичним інтересам навколишній світ і створити найсприятливіші умови для свого існування.

Останнім часом активно розвивається формування спільної зовнішньої енергетичної політики ЄС. Усі інтеграційні процеси тісно взаємозумовлені, не завершені, перебувають на різних стадіях розвитку та не є безпроблемними, оскільки, з одного боку, енергетичні питання — як такі, що мають стратегічне значення для національної безпеки, держави — члени ЄС неохоче віддають на наднаціональний рівень прийняття рішень. З другого — значні проблеми полягають в узгодженні інтересів споживачів (країн ЄС) і постачальників, головні з яких не є членами Співтовариства.

Однак, попри наявність проблем, на цей час ЄС досяг відчутних успіхів, зокрема, в лібералізації національних газових ринків і встановленні єдиних правил їх функціонування, що забезпечує необхідні передумови створення в перспективі єдиного європейського газового ринку, до якого залучатимуться також країни — сусіди ЄС і його партнери у сфері енергетичного співробітництва [3].

Забезпечення природним газом національних економік країн ЄС і створення єдиного європейського газового ринку — питання, які останнім часом посідають пріоритетні позиції на порядку денному Співтовариства. Це зумовлено як загальносвітовими тенденціями (зокрема, енергетичними кризами, зростанням конкуренції за енергетичні ресурси з боку країн, що розвиваються, призупиненням ядерних програм і, відповідно, — зміщенням акцентів енергозабезпечення з ядерної енергії на природний газ), так і внутрішнім чинником — високою залежністю країн ЄС від імпорту газу, яка ускладнюється надто вузьким колом постачальників.

ЄС характерна найбільша в сучасному світі концентрація виробничого потенціалу, яка функціонує на найменш об’ємній власній енергетичній базі. ЄС є другим за обсягами споживання і першим імпортером енергії у світі. Самозабезпечення регіону енергією скорочується набагато швидше, ніж у цілому по ОЕСР і в США. Навіть із врахуванням переважання в ЄС інтенсивної, ресурсозберігаючої моделі економічного зростання і того, що темпи такого зростання в прогнозованій перспективі становитимуть усього 2 % на рік. Комісія ЄС і Міжнародне енергетичне агентство припускають, що в 2030 р. попит на енергію підвищиться ще на 15 %. Очікувані за цей період скорочення місцевого видобування нафти на 73 %, газу — на 59 % і вугілля — на 41 % зумовлять залежність ЄС від імпорту енергії до 70 % проти нинішніх 50 % [4].

Концентруючи 7 % світового населення, більше чверті ВВП і 20 % обсягу світової торгівлі, ЄС має всього 0,5 % доведених світових запасів нафти і 1,6 % природного газу (2,87 трлн м³), які можуть бути в основному вироблені протягом найближчих 15–20 років. Споживання природного газу в ЄС становить 16,2 % від світового (490,1 млрд м³) [5].

Імпорт природного газу газопроводами, млрд м³

Країна	Бельгія	Німеччина	Нідерланди	Норвегія	Велико-британія	Росія	Інші країни Європи	Алжир	Лівія	Загальний імпорт
Австрія	–	1,2	–	1,1	–	5,8	–	–	–	8,1
Бельгія	–	0,7	7,9	7,95	1,7	–	–	–	–	18,25
Болгарія	–	–	–	–	–	3,1	–	–	–	3,1
Чехія	–	–	–	2,01	–	6,6	–	–	–	8,61
Фінляндія	–	–	–	–	–	4,5	–	–	–	4,5
Франція	0,8	2,4	8	15,9	0,6	8,8	0,16	–	–	36,66
Німеччина	–	–	20,5	26,4	1,6	36,2	2,4	–	–	87,1
Греція	–	–	–	–	–	2,8	0,4	–	–	3,2
Угорщина	–	2,1	–	–	–	8,9	0,5	–	–	11,5
Ірландія	–	–	–	–	5	–	–	–	–	5
Італія	–	1,1	8,7	6	0,7	24,5	–	24,44	9,87	75,31
Литва	–	–	–	–	–	3,09	–	–	–	3,09
Люксембург	0,6	0,6	–	–	–	–	–	–	–	1,2
Нідерланди	–	4,4	–	6,23	0,9	4,33	2,14	–	–	18
Польща	–	1,1	–	–	–	7,2	1,5	–	–	9,8
Португалія	–	–	–	–	–	–	–	1,93	–	1,93
Румунія	–	–	–	–	–	3,5	1	–	–	4,5
Словаччина	–	–	–	–	–	5,6	–	–	–	5,6
Іспанія	–	–	–	1,8	–	–	0,1	8,97	–	10,87
Швейцарія	–	1,45	0,9	0,9	–	0,35	0,4	–	–	3,19
Великобританія	1,12	–	9	25,3	–	–	–	–	–	35,42

Джерело: <http://www.bp.com> — BP Statistical Review of Energy, June 2009

У такій ситуації керівництво ЄС дедалі більше зусиль докладає до формування єдиної енергетичної політики Співтовариства (у тому числі її зовнішньої складової), зміцнення внутрішнього газового ринку та розширення його меж за рахунок країн-постачальників і транзитерів газу з метою створення в перспективі єдиного Європейського газового ринку. Однією з країн, яку ЄС бачить партнером у створенні такого ринку, є Україна.

Мотивація створення єдиної енергетичної політики ЄС складається з визнання очевидних фактів:

- відсутності значних запасів нафти, газу і вугілля в надрах держав — членів ЄС;
- зростання потреби в імпортних енергоносіях;
- бажання ЄС впливати на умови поставок (ціни та обсяги) з третіх країн;
- загострююча боротьба за енергоджерела зі старими і новими світовими центрами енергоспоживання.

Мотивацією також є сумнівне твердження про обов'язковість зовнішньої діяльності ЄС на над-

національному рівні в галузі енергетики внаслідок того, що, по-перше, держави — члени ЄС, так би мовити, не здатні самостійно розв'язати проблему свого внутрішнього енергозабезпечення на двосторонній основі з країнами — експортерами енергоносіїв. По-друге, необхідність застосування єдиної європейської наднаціональної політики щодо країн-експортерів і країн — транзиту енергоносіїв.

Єврокомісія займає безкомпромісну позицію з питань важливості наднаціональної зовнішньої енергетичної політики для Євросоюзу, що не дивно, адже ЄС найбільший імпортер енергії у світі. Оскільки питання енергетики стали головними на порядку денному Євросоюзу, то, на думку Брюсселя, має бути єдиною і стійкою позиція з цього питання.

На думку Європарламенту, внаслідок нині існуючої і зростаючої залежності від енергопостачань із нестабільних і недемократичних країн, зусилля, спрямовані на досягнення безпеки енергозабезпечення виключно на національному рівні довели свою неспроможність, а також те, що вони

не гарантують збереження довгострокових інтересів всіх держав — членів ЄС.

Європейська рада в цілому схвалила розроблену Єврокомісією систему цілей енергетичної політики [2], їх затверджено в такій послідовності і формулюванні:

- підвищення безпеки енергозабезпечення;
- забезпечення конкурентоспроможності європейських економік;
- забезпечення достатньою за обсягами та ціною енергії;
- сприяння стійкості навколишнього середовища і боротьба із змінами клімату.

Таким чином, основний наголос ЄС робить на зовнішньому аспекті своєї енергетичної політики. Європарламент заявив у прийнятій у вересні 2007 р. Резолюції про формування загальної європейської політики в галузі енергетики, що “енергетична політика має бути інтегрованою і найважливішою частиною зовнішньої політики, і її потрібно брати до уваги в усіх контекстах зовнішньої політики”.

При виконанні зовнішньої енергетичної політики, яка стала головним компонентом усієї політики Євросоюзу, будуть використовуватися засоби і механізми не лише загальної зовнішньої політики і політики безпеки Євросоюзу, а й європейської політики безпеки і оборони.

Прагнення Євросоюзу до єдиної енергетичної політики викликає серйозні побоювання його членів, які вже дали зрозуміти, що не терпітимуть втручання в те, що становить їх національний суверенітет. Традиційно країни — члени ЄС часто вважають енергетичну політику внутрішньою, а не європейською проблемою.

У березні 2007 р. Європейська рада прийняла “Енергетичну політику для Європи” [2]. Згідно з цим документом Єврокомісія має дотримуватися трьох принципів:

1. Поважати вибір країнами — членами ЄС поєднання енергоносіїв для використання.
2. Поважати суверенітет країн — членів ЄС щодо власних первинних енергоресурсів.
3. Дух солідарності між країнами — членами ЄС для досягнення трьох цілей.

У Резолюції про формування загальної європейської політики в галузі енергетики говориться, що тут солідарність може стати прецедентом для майбутньої солідарності в інших галузях і таким чином сприяти посиленню ролі Євросоюзу в його зовнішніх відносинах.

Внутрішні принципи енергетичної політики, що, безумовно, мають зовнішньополітичні ас-

пекти, доповнюються принципом обов’язковості єдиної для всіх держав — членів зовнішньої енергетичної політики ЄС. В міжнародній сфері Євросоюз при розв’язанні проблем енергозабезпечення з партнерами, в тому числі при підвищенні цін на енергоносії, при реагуванні на зовнішні кризові ситуації, а також при розробці і укладанні міжнародних домовленостей має діяти з єдиної позиції — одним-єдиним голосом з повним використанням свого впливу.

Але з практичної точки зору виникають деякі сумніви щодо здатності “говорити одним голосом”. Про це свідчить низка двосторонніх енергетичних домовленостей між Росією і членами ЄС — Німеччиною, Італією, Угорщиною, Австрією та ін. [6].

Для досягнення встановленої цілі зовнішньої енергетичної політики Євросоюзом вирішуються завдання: по-перше, збереження і розвиток відносин з Росією — основним постачальником енергоносіїв у держави ЄС і, по-друге, диверсифікації імпортованих енергоносіїв, що споживаються, джерел їх походження і транспортних шляхів поставки, щоб позбавитися значної енергетичної залежності від Росії. Євросоюз не наділений енергетичними багатствами, за його межами сконцентровано майже 80 % світових запасів енергоресурсів: у Норвегії, країнах південного Середземномор’я, Чорного і Каспійського морів, Близького Сходу і Персидської затоки. Енергетичні запаси цих регіонів Євросоюз прагне використовувати у своїх інтересах.

Євросоюз залучає навколишні та сусідні з ними держави в наднаціональний внутрішній енергетичний ринок шляхом розповсюдження і впровадження в них принципів і норм енергетичного права ЄС [7].

Першим етапом у цьому напрямі стало створення регіонального енергетичного ринку Південно-Східної Європи (ПСЄ) у формі Енергетичного співтовариства [8]. Співтовариство має підвищити надійність постачань енергоресурсів у Євросоюз, створивши потужності для транспортування природного газу із Каспійського регіону, Північної Африки і Близького Сходу, а також розробляти розташовані в регіоні поклади природного газу і вугілля. Підписавши Договір Енергетичного співтовариства, сторони взяли на себе зобов’язання дотримуватися елементів європейської енергетичної політики, що стало початком процесу в перспективі приближення до Євросоюзу Південно-Східної Європи, яка завдяки своєму географічному положенню

знаходиться на перетині основних енергетичних шляхів.

Договір про заснування Енергетичного співтовариства між ЄС і дев'ятьма державами: Албанією, Болгарією, Боснією і Герцеговиною, Македонією, Румунією, Сербією, Хорватією, Чорногорією і Тимчасовою місією ООН по управлінню Косово — був підписаний в Афінах 25 жовтня 2005 р. і вступив у силу 1 липня 2006 р. На сьогодні повна участь у договорі обмежується країнами Південно-Східної Європи, однак, в результаті активної діяльності Євросоюзу по залученню нових членів, на міністерській раді Енергетичного співтовариства в Скоп'є в листопаді 2006 р. статус спостерігача було надано чотирьом країнам: Молдові, Норвегії, Туреччині та Україні. Цим документом передбачається підключення Греції до ринків газу і електроенергії континентального Євросоюзу, а також створення інфраструктури на Балканах для отримання ЄС доступу до джерел енергоносіїв у Каспійському регіоні, Північній Африці і на Близькому Сході.

У договорі затверджені інституціональні органи Енергетичного співтовариства, якими є міністерська рада і постійна група високого рівня, правління із регулювання та секретаріат. Міністерська рада та постійна група високого рівня відповідно включають по одному представнику від кожної країни-учасниці і двох представників від ЄС. По черзі кожна країна-учасниця впродовж шести місяців головує в міністерській раді і постійній групі високого рівня. Країна, що головує, визначає місце засідань міністерської ради, яка збирається не менше, ніж раз на півроку, та постійної групи високого рівня, підготовку до яких здійснює секретаріат.

Таким чином, створено правову основу спільного енергетичного ринку електроенергії та природного газу сторін — учасниць договору, що передбачає будівництво регіонального енергетичного ринку країн Південно-Східної Європи і його інтегрування у внутрішній енергетичний ринок Євросоюзу. Конкретні заходи, зокрема, включають: встановлення загальних правил виробництва, передачі та розподілу електроенергії; встановлення загальних правил виробництва, розподілу, поставки і зберігання природного газу; формування на державному рівні регулюючих органів і операторів систем передачі; створення на регіональному рівні механізмів вирішення спорів; демонополізацію енергетичного сектору; розробку прозорих процедур вирішення питань, що застосовуються при створенні нових об'єктів

інфраструктури; антикорупційну програму; регулювання доступу третіх країн; прийняття тарифних систем, що сприяють торгівлі; розробку технічних норм і правил, необхідних для функціонування ринкової регіональної системи.

Інтегрування енергетичних систем країн Південно-Східної Європи в європейську означають створення шляхів для постачання в Євросоюз енергоносіїв, які можуть транспортуватися в Європу зі Сходу, Південного Сходу і Півдня.

Позитивний досвід створення енергетичного співтовариства Південно-Східної Європи дав привід Євросоюзу перейти до створення європейського енергетичного співтовариства — подальшому поширенню на навколишні та сусідні з ними країни принципів та права Європейського Союзу в галузі енергетики шляхом укладання надєвропейського договору енергетичного співробітництва і створення тим самим енергетичного ринку для забезпечення поставок енергоносіїв в країни — члени ЄС і стимулюванні інвестицій в енергетичну інфраструктуру Союзу.

На думку Євросоюзу, Європейське енергетичне співтовариство, засноване на праві і політиці ЄС, створить справжній загальноєвропейський інтегрований енергетичний ринок, не обмежений лише державами — членами ЄС, але також включатиме в себе країни Південно-Східної Європи та країни, до яких звернена європейська політика сусідства Євросоюзу, а в разі необхідності, інших партнерів. ЄС має потужно підтримувати і сприяти створенню Європейського енергетичного співтовариства шляхом посилення енергетичної інфраструктури, такої як трубопроводи та лінії електропередач. Стратегічна енергетична інфраструктура, що з'єднує Європу із Середземним морем, африканською Суб-Сахараю, Каспійським басейном, Середньою Азією та Близьким Сходом, спрямована на те, щоб зміцнювати загальну енергетичну безпеку. Європейське енергетичне співтовариство має базуватися на Енергетичному співтоваристві держав Південно-Східної Європи і регіональній співпраці, що формується, як, наприклад, Спільний енергетичний дім "Європа — Середземномор'я" і "Європа — Чорне море — Каспійське море". Це співтовариство також має включати в себе Норвегію, одного з найважливіших енергетичних партнерів.

Процес розширення надєвропейського енергетичного співтовариства охоплює всі країни, які являють для Євросоюзу інтерес з точки зору забезпечення його енергоджерелами. Водночас ця діяльність Євросоюзу має свої географічні пріоритети.

На першому особливому місці стоїть Росія. Другими за значенням для ЄС є енергетичні відносини з Норвегією та Алжиром, ці країни Єврокомісія прагне переконати приєднатися до Договору Енергетичного співтовариства.

На третьому місці — Туреччина. Позиція Єврокомісії щодо Туреччини полягає в тому, що ця країна має стати важливим енергетичним транзитним хабом, тому їй надається допомога, що переконливо вказує на її доцільність приєднатися до Договору.

На четвертому місці — Україна, з якою Єврокомісія підписала Меморандум про взаєморозуміння [9] з питань співпраці в енергетичній сфері з перспективою інтеграції України щодо вказаного договору.

На п'ятому — енергетичні відносини з новими незалежними державами Чорноморсько-Каспійського регіону і Центрально-Азіатського регіону, що є потенційними постачальниками та країнами транзиту енергоносіїв в Євросоюз. Щодо нових незалежних держав діють енергетичні положення європейської політики сусідства. Особливу стурбованість Євросоюзу викликає те, що крім традиційних учасників, таких як ЄС, США та Росія, в регіоні активно діє також Китай.

На шостому місці — країни Північної та Контиентальної Африки, Близького Сходу, Персидської затоки, які мають величезний потенціал поставки і транзиту енергоносіїв через Туреччину та Середземне море.

Важливість розширення Енергетичного співтовариства Південно-Східної Європи в напрямку південного Середземномор'я підкреслюється в Резолюції про формування спільної європейської зовнішньої політики в галузі енергетики, в якій йдеться про те, що Європарламент підтримує держави — члени ЄС і Єврокомісію в їх зусиллях сприяти поширенню принципів та норм внутрішнього ринку в сусідніх з Євросоюзом третіх країнах. А також ставиться як ключове завдання розширення Європейського енергетичного співтовариства на треті країни та створення за його моделлю інших регіональних енергетичних ринків, таких як Євро-Середземноморське енергетичне співтовариство.

Європейський Союз є яскравим прикладом розробки наднаціонального регулювання енергетичної політики. Він є своєрідним проміжним рівнем, оскільки впливає на держави-члени, і крім того намагається впливати на міжнародні енергетичні процеси.

У розвитку енергетичних відносин з ЄС потрібно враховувати, що історично інтеграція держав у це міжнародне співтовариство базувалася на об'єднанні енергетичних ринків та на зміщенні центру вироблення стратегічних рішень від національних органів державного управління до союзних.

В ЄС розроблено комплекс галузевих законодавчих актів та правових норм, що дає можливість стверджувати про формування Європейського енергетичного права.

В ЄС створено інституціональну основу для реалізації єдиної енергетичної політики, однією із основних цілей якої є забезпечення безпеки постачання енергетичних ресурсів із зовнішніх джерел. Важливу роль у досягненні цієї цілі відведено Договору до Енергетичної хартії (ДЕХ) [10], реалізація якого мала закласти організаційно-правові рамки багатосторонньої енергетичної співпраці на євро-азійському просторі.

Для вигідної Євросоюзу модернізації транскордонного енергетичного ринку енергетичне право ЄС впроваджується в національні правові системи сусідніх держав через створення міжнародних організацій, центральна роль в яких належить Єврокомісії. Яскравим прикладом є Енергетичне співтовариство Південно-Східної Європи. Обов'язок учасників Енергетичного співтовариства — імplementувати правові акти Євросоюзу в свої національні правові системи.

Крім Міністерської ради, Постійної групи високого рівня, Виконавчого органу та Секретаріату, Енергетичне співтовариство включає форуми по газу та електроенергії. У 2008 р. створено також Соціальний форум, а в 2009 р. — Форум з нафти.

За межами дії договору про Енергетичне співтовариство інструментом енергетичної політики ЄС є Договір до Енергетичної хартії та інститути Енергетичної хартії. Оскільки в даному міжнародному об'єднанні не беруть участі основні світові постачальники та споживачі енергії, крім ЄС, то хартійний механізм призначений для взаємодії ЄС із зовнішніми постачальниками енергетичних матеріалів і продуктів та транзитерами. Важливо відмітити, що в Хартії та ДЕХ є положення, направлені на забезпечення безпеки транзиту, деталізація яких обговорюється на переговорах із розробки Транзитного протоколу. Слід відмітити наявність низки конструктивних положень в ДЕХ. Водночас практика показує неспроможність механізмів ДЕХ розв'язати всі проблеми. Очевидно, що безперерійність функціонування сучасних міжнародних транзит-

них систем істотно покращиться, якщо будуть розроблені нові міжнародні правові норми [11, 12], що враховуватимуть інтереси споживачів, виробників та транзитерів.



Література

1. Офіційний сайт Європейського Союзу, "Енергетика". — <http://ec.europa.eu/energy>
2. "An energy policy for Europe", 10 January 2007. — http://europa.eu/legislation_summaries/energy/european_energy_policy/127067_en.htm
3. Національна безпека і оборона (Український центр економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова) // Газові ринки ЄС і України: проблеми розвитку та інтеграції. — 2008. — № 8 (102).
4. International Energy Agency (IEA), World Energy Outlook 2008. — <http://www.iea.org>
5. BP Statistical Review of Energy, June 2009. — <http://www.bp.com>
6. Газпром, Росія. — <http://www.gazprom.ru>
7. Селиверстов С. С. Энергетическая безопасность Европейского Союза (международно-правовые аспекты); МГИМО(У) МИД РФ. — М.: ИД "Финансовый контроль", 2007.
8. Енергетичне співтовариство Південно-Східної Європи. — http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME
9. Меморандум про взаєморозуміння між Україною та ЄС щодо співробітництва в енергетичній галузі від 01.12.2005. — <http://zakon.rada.gov.ua>
10. The Energy Charter Treaty (ECT), December 1994. — <http://www.encharter.org>
11. Жизнин С. З. Основы энергетической дипломатии: Учебник: В 2 т. — Т. 1. — МГИМО(У) МИД России. — Междунар. ин-т топливно-энергет. комплекса. — М.: МГИМО, 2003.
12. Жизнин С. З. В поисках формулы сотрудничества // Независимая газета. — 2009. — 10.11.

Ситуація з енергоресурсами у світі і зокрема в Європі викликає реальну потребу пошуку механізмів, які дали б змогу мати взаємовигідну політику для всіх держав.

Ситуация, которая сложилась в мире и Европе в отношении энергоносителей, требует поиска механизмов, которые бы позволили иметь взаимовыгодную политику для всех государств.

Energy supply situation that has formed in the entire world and in Europe causes the real necessity to look for mechanisms, which could give an opportunity for having mutually profitable politics for all the countries.

Надійшла 17 лютого 2010 р.

ПОНЯТТЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СФЕРИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 1(24), с. 213–218

Розглядаються організаційно-правові питання державного управління інформаційною сферою як рушійною силою розвитку інформаційного суспільства.

Поява перших інформаційних технологій у середині ХХ ст. дала початок інформаційно-технологічній революції, результатом якої є поступове становлення нового типу суспільної форми — інформаційного суспільства [1, 14–16]. У такому суспільстві вирішальну роль відіграють не традиційні матеріальні фактори виробництва, а нематеріальний фактор — інформація. Можна сказати з упевненістю, що інформація стає одним зі стратегічних ресурсів держави і суспільства, ресурсом соціально-економічного, технологічного і культурного розвитку [2, 12–13]. Таким чином, рушійною силою розвитку інформаційного суспільства виступає інформаційна сфера, яка під впливом науково-технічного прогресу нині розвивається дуже швидко.

Подібно до інших важливих сфер життєдіяльності суспільства інформаційна сфера не може залишатися поза увагою держави. У зв'язку з цим особливої актуальності набувають питання створення належних організаційно-правових засад державного управління інформаційною сферою. Відправною точкою у дослідженні цих засад є вивчення сутності інформаційної сфери як об'єкта державного управління.

Попри значну кількість наукових досліджень філософських, соціологічних, організаційних, технічних, правових, управлінських та інших аспектів функціонування інформаційної сфери, зокрема такими авторами, як І. В. Арістова, І. Л. Бачило, О. А. Баранов, О. В. Логінов, О. В. Соснін та ін., у сучасній науці поки що не вироблено чіткого загальноприйнятого поняття інформаційної сфери як об'єкта державного управління. У зв'язку з цим існує потреба на основі аналізу поглядів зазначених науковців і відповідних нормативно-

правових джерел дослідити складові елементи інформаційної сфери, їх динамічну взаємодію під владно-організуючим впливом держави для того, щоб синтезувати дефініцію цієї сфери як об'єкта державного управління.

Серед великого розмаїття поглядів на сутність і структуру інформаційної сфери можна виокремити найбільш значущі підходи до її розуміння, які набули найбільшого поширення серед наукової спільноти.

Так, зокрема, І. Л. Бачило [3, 18] розглядає так звану інфосферу (інформаційну сферу за авторським визначенням) як об'єктивно виражений стан знань людства про навколишній і створюваний ним у процесі своєї історії світ, що дає можливість користуватися цими знаннями в процесі життя соціуму планети, розвитку земної цивілізації, пізнання космосу. Такий підхід до розуміння інформаційної сфери ставить її в один ряд з такими феноменами, як атмосфера, біосфера, екзосфера, космос, а також, що важливо, проводить чіткі паралелі між зазначеною сферою та давно існуючим вченням В. І. Вернадського про ноосферу як стан пізнання навколишнього світу. Дана концепція, на нашу думку, є прийнятною для загальнонаукового філософського пізнання інформаційної сфери, втім, є недостатньо конкретною для адміністративно-правових досліджень. Передусім, юридично неточним є ототожнення інформації із знаннями, що є категорією швидше суб'єктивною, ніж об'єктивною, а тому непридатною для формалізованих юридичних конструкцій. Отже, для цілей нашого дослідження ми спиратимемося на законодавчо визначене поняття інформації як документованих або публічно оголошених відомостей про події та явища, що відбуваються в сус-

пільстві, державі та навколишньому природному середовищі, яке закріплене в ст. 1 Закону України “Про інформацію” [4].

Популярним у наукових працях із питань адміністративного та інформаційного права, зокрема таких авторів, як І. В. Арістова [5, 59], О. В. Логінов та ін., є підхід до визначення інформаційної сфери як єдиного інформаційного простору. Досить вичерпно таку точку зору висловив О. В. Логінов, який під інформаційною сферою українського суспільства пропонує розуміти “єдиний інформаційний простір, який формується державними органами, громадськими, політичними та соціальними організаціями, а також громадянами, і функціонує з урахуванням правових, організаційних, науково-технічних, економічних, фінансових, методичних, гуманітарних та моральних засад, з урахуванням вимог та завдань національної інформаційної безпеки України” [6, 23].

У структурному вимірі інформаційний простір включає до свого складу: інформаційні ресурси та інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру, до якої належать комп’ютерні та телекомунікаційні мережі, мережі та канали передачі даних, інформаційні та телекомунікаційні технології, науково-виробничий потенціал у галузі зв’язку, телекомунікацій, система забезпечення інформаційної безпеки, система масової інформації, система інформаційного законодавства [7, 125–126]. Оскільки концепція інформаційного простору доволі чітко відображає основні складові інформаційної сфери, вона часто використовується на практиці при підготовці нормативно-правових актів, що стосуються державного управління інформаційною сферою, зокрема таких, як Концепція державної інформаційної політики Росії, проект Закону України “Про Концепцію національної інформаційної політики” [8] та ін.

Втім, на наш погляд, дана концепція не є оптимальною для вивчення інформаційної сфери як об’єкта державного управління, оскільки не позбавлена ряду суттєвих недоліків. По-перше, вона лише вказує на окремі компоненти інформаційної сфери (інформацію, інформаційні технології, ЗМІ тощо), але не відображає взаємозв’язків між ними. Як наслідок, неможливо дослідити взаємодію між цими елементами, встановити, яким чином вони утворюють єдину систему і чи утворюють її взагалі, а відтак неможливо визначити механізм функціонування інформаційної сфери. Отже, в кращому разі дана концепція відображає статику інформаційної сфери, а не її динаміку. По-друге, виходячи з розглянутої структури єдиного інфор-

маційного простору, його важко уявити як об’єкт державного управління, враховуючи той факт, що останнє є різновидом соціального управління, яке передбачає здійснення впливу на людей, їх спільноти, а не безпосередньо на інформаційні ресурси чи елементи інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури. Таким чином, на нашу думку, зазначена теорія інформаційної сфери як єдиного інформаційного простору розроблена ще недостатньо повно і тому її недоцільно використовувати як базову для вивчення інформаційної сфери як об’єкта державного управління.

Більш плідною, на наш погляд, є концепція інформаційної сфери як сфери інформаційної діяльності, яка динамічно інтегрує між собою всі ключові складові цієї сфери, такі як: її суб’єкти (фізичні, юридичні особи), їх діяльність (інформаційні дії, процеси) та об’єкти цієї діяльності (інформація, засоби зв’язку та інформатизації). Цей підхід також використовується в законодавстві деяких країн. Так, у Федеральному Законі Російської Федерації “Про участь у міжнародному інформаційному обміні” інформаційна сфера визначається як сфера діяльності суб’єктів, пов’язана зі створенням, поширенням, перетворенням та використанням інформації [9]. Дана концепція також лежить в основі законодавства про інформацію України, яке, хоча і не містить дефініції інформаційної сфери на зразок зазначеної російської, основні види інформаційної діяльності все ж таки визначає. Так, у ст. 32, 34 Конституції України вживаються терміни “збирання, зберігання, використання та поширення інформації” [10]. У Законі України “Про інформацію” вказується на такі ж самі основні види інформаційної діяльності, за винятком терміну “збирання” інформації, замість якого вживається близька за змістом дефініція “одержання” інформації [58].

Водночас у наукових джерелах розглядається дещо ширше коло видів інформаційної діяльності. Так, наприклад, відомі дослідники з питань інформаційного права В. А. Копилов [11, 55, 56] та О. В. Соснін [12, 149] відносять до них здійснення фізичними та юридичними особами інформаційних процесів, що охоплюють, по-перше, виробництво, розповсюдження, пошук, одержання, споживання інформації, формування інформаційних ресурсів, підготовку інформаційних продуктів і надання інформаційних послуг. Ці види інформаційної діяльності, на думку зазначених науковців, лежать в основі функціонування сфери безпосереднього обігу інформації як основної частини інформаційної сфери. По-друге, до

інформаційної діяльності відносять також створення і застосування інформаційних технологій, засобів і механізмів інформаційної безпеки, які формують допоміжну частину інформаційної сфери, що існує для забезпечення функціонування основної частини.

Отже, можна зробити висновок про неоднорідність видів інформаційної діяльності, можливість виділення серед них основних і допоміжних видів. При цьому очевидно, що критерієм їх розмежування є об'єкт діяльності. Якщо об'єктом основних видів інформаційної діяльності є інформація (інформаційні ресурси), то об'єктом допоміжних видів — елементи інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, такі як інформаційно-телекомунікаційні технології (засоби інформатизації та телекомунікацій), інші засоби зв'язку, засоби забезпечення інформаційної безпеки.

Таке розмежування видів інформаційної діяльності має, на наш погляд, не лише теоретичне, а й практичне значення, оскільки може бути використане для розвитку вітчизняного законодавства про інформацію. Так, зокрема, має бути доопрацьовано Закон України "Про інформацію" шляхом закріплення зазначеного допоміжного різновиду інформаційної діяльності та визнання відповідного їй різновиду інформаційних відносин, а саме інформаційно-інфраструктурних відносин, об'єктом яких є засоби зв'язку та інформатизації, засоби забезпечення інформаційної безпеки. У перспективі зазначені положення мають бути враховані при прийнятті Кодексу України про інформацію, який поки що перебуває на стадії розробки [13, 6, 7].

У зв'язку з зазначеним, слід окремо відмітити, що деякі вчені, зокрема О. А. Баранов, який першим дав визначення інформаційно-інфраструктурних відносин, розуміє під ними суспільні відносини, що мають місце в процесі забезпечення реалізації інформаційних відносин, тобто пов'язані з функціонуванням суб'єктів інформаційної інфраструктури, наданням інформаційних послуг і виконанням робіт в інформаційній сфері, виробництвом і використанням інформаційних технологій і ресурсів, із забезпеченням інформаційної безпеки [14, 86, 275]. На наш погляд, таке визначення дещо широке і неточне. По-перше, чітко виокремити інформаційно-інфраструктурні відносини, посилаючись на їх суб'єктів (суб'єктів інформаційної інфраструктури), важко, оскільки одна й та сама особа, як правило, водночас виступає суб'єктом як інформаційно-інфраструктурних, так і власне інформаційних відносин. По-друге, дане визначення включає в себе не лише відносини, що

складаються в результаті діяльності, об'єктом якої є елементи інформаційної інфраструктури (інформаційні технології, засоби забезпечення інформаційної безпеки тощо), а й суто інформаційні відносини, що виникають при здійсненні дій, об'єктами яких є, наприклад, інформаційні ресурси, тобто, власне сама інформація. Отже, єдиним надійним критерієм розмежування інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин може бути лише їх об'єкт: відповідно інформація або засоби інформатизації, телекомунікацій, забезпечення інформаційної безпеки.

Оскільки концепція інформаційної сфери як сфери інформаційної діяльності органічно поєднує в єдиний ланцюг такі категорії, як суб'єкт, його дії та об'єкт цих дій, вона дає можливість відстежити послідовність управлінського впливу держави на всі вказані складові інформаційної сфери як об'єкта державного управління. Будучи скерованим безпосередньо на суб'єктів інформаційної діяльності, владно-організуючий вплив держави в ході державного управління впливає на їх волю і свідомість, що приводить до бажаних для держави змін в їх поведінці — інформаційній діяльності. Вже через зміни в інформаційній діяльності цих суб'єктів досягаються необхідні для держави зміни в стані таких елементів інформаційного простору, як інформація, інформаційно-телекомунікаційні мережі, системи інформаційної безпеки, які є об'єктами цієї діяльності.

Для вивчення галузевої та міжгалузевої структури інформаційної сфери як об'єкта державного управління важливо проаналізувати інформаційну діяльність, розмежувавши її види залежно від того, чи виступає вона основним (профілюючим) видом діяльності для її суб'єкта, чи носить для нього суто допоміжний характер. У цьому зв'язку, цікавою є класифікація інформаційної діяльності на спеціальні, спеціалізовані і загальні види, запропонована І. Л. Бачило. Спеціальна інформаційна діяльність притаманна організаціям, призначеним для збирання та акумуляції великих масивів інформації, здійснення обслуговування і надання інформаційних послуг користувачам. Як правило, це публічні бібліотеки, архіви, довідкові служби, пошукові системи. Якщо спеціальна інформаційна діяльність значною мірою пов'язана з інформаційними послугами, то спеціалізована діяльність — це галузь насамперед виробництва інформаційних ресурсів, засобів інформатизації і їх адаптації для споживачів [3, 167, 168]. Об'єднуючою рисою спеціальної і спеціалізованої інформаційної діяльності є

те, що вони обидві є різновидами професійної інформаційної діяльності, яка, як правило, виступає профілюючим видом діяльності для особи, що нею займається. Таким чином, вказані види діяльності утворюють сферу професійної інформаційної діяльності — професійну частину інформаційної сфери.

Оскільки для суб'єктів професійної інформаційної діяльності (професійних суб'єктів) остання виступає профілюючим видом діяльності, цих суб'єктів можна легко групувати за ознакою однорідності (спеціалізації) їх профілюючої діяльності на окремі галузі державного управління [15, 109]. При цьому факторами, що визначають спеціалізацію інформаційної діяльності, ми вважаємо, по-перше, особливості її об'єктів; по-друге, характер процесів, що складають зміст цієї діяльності. На основі цих критеріїв можливо виділити: галузь виробництва засобів зв'язку та інформатизації, галузь надання послуг зв'язку, бібліотечну галузь, галузь діяльності ЗМІ, до якої належать преса, книговидавництво, телерадіомовлення, кінематографія тощо. Отже, державне управління професійною інформаційною діяльністю здійснюється на галузевих засадах.

Інформаційна діяльність загального характеру пов'язана з інформаційним забезпеченням усіх діянок роботи органу, організації, працівника будь-якої професії, приватної особи [16, 88]. Загальна інформаційна діяльність виступає, як правило, обслуговуючою, допоміжною щодо інших профілюючих видів суспільної діяльності її суб'єкта: виробничої, фінансової, соціально-культурної, адміністративної тощо. Тому вона формує допоміжну сферу інформаційної підтримки суб'єктів, які належать до інших самостійних галузей суспільної діяльності: економічної, соціально-культурної, адміністративно-політичної. На відміну від суб'єктів професійної інформаційної діяльності, для суб'єктів загальної інформаційної діяльності (загальних суб'єктів) спеціалізація на якомусь окремому виді інформаційної діяльності не притаманна. Натомість, інформаційна діяльність загальних суб'єктів може бути багатовекторною і включати різні види інформаційних процесів (користування засобами зв'язку та інформатизації, формування статистичної звітності, збирання первинних даних, підготовку аналітичних матеріалів тощо), жоден з яких не є для них профілюючим видом діяльності.

Враховуючи належність суб'єктів загальної інформаційної діяльності до найрізноманітніших самостійних галузей суспільної діяльності та відсутність у них конкретної інформаційної

спеціалізації, державне управління окремими напрямками їх інформаційної діяльності здійснюється на міжгалузевих засадах. Так, наприклад, оскільки інформаційну діяльність з формування статистичної звітності здійснюють суб'єкти всіх галузей господарського комплексу країни (хоча, звісно, така діяльність для них і не є основною), державне управління у сфері статистики здійснюється на міжгалузевій основі. За цим же принципом здійснюється державне управління у сфері реалізації різних галузевих та регіональних програм інформатизації, захисту державної таємниці, діловодства, захисту авторських і суміжних прав тощо.

Розмежування професійної та загальної частин інформаційної сфери важливе з двох причин. По-перше, воно дає можливість визначити в її структурі об'єкти галузевого та міжгалузевого державного управління, а відтак свідчить про складну структуру інформаційної сфери як об'єкта державного управління. По-друге, таке розмежування дає можливість визначити основні сутнісні характеристики пропонованого в науковій літературі підходу до розуміння інформаційної сфери в широкому та вузькому сенсі [7, 44, 59]. У контексті останньої тези стає очевидно, що взяті поодиночки кожна із зазначених частин інформаційної сфери утворює інформаційну сферу у вузькому її сенсі. Взяті разом, вони формують інформаційну сферу в її широкому розумінні.

Уточнюючи сутність інформаційної сфери як об'єкта державного управління, слід відмітити, що державне управління як різновид соціального управління полягає у здійсненні цілеспрямованого, організуючого та регулюючого впливу держави на спільну діяльність людей, передбачає забезпечення співробітництва, взаємодії, налагодження зв'язків між ними заради досягнення певної суспільно значущої мети [17, 21]. З цього випливає, що держава здійснює управління не всією інформаційною діяльністю загалом, а лише інформаційною взаємодією фізичних, юридичних осіб, тобто їх діяльністю з приводу одного й того ж об'єкта (у даному разі інформації, засобів інформатизації, телекомунікацій, інформаційної безпеки). Отже, держава не здійснює управління індивідуальною інформаційною діяльністю окремо взятих осіб, а керує тільки їх інформаційною взаємодією, їх інформаційними взаємозв'язками (як пояснено далі, йдеться не про всі можливі інформаційні взаємозв'язки, а лише окремі з них).

Вказані взаємозв'язки характеризуються категорією — суспільними інформаційними (інфор-

маційно-інфраструктурними) відносинами. Як відзначає Ф. Шамхалов, у структурному розрізі будь-які суспільні відносини являють собою певну систему елементів (суб'єкти відносин, їх поведінку, об'єкти, на які спрямована ця поведінка) [18, 164]. Саме ця категорія найбільш повно відображає всі основні складові інформаційної сфери як об'єкта державного управління (суб'єктів інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин, їх дії, об'єктами яких є інформація, засоби зв'язку, інформатизації, інформаційної безпеки) у їх динамічному взаємозв'язку. Таким чином, державне управління в інформаційній сфері — це управління суспільними інформаційними та інформаційно-інфраструктурними відносинами.

Цей підхід до визначення об'єкта державного управління є оптимальним, оскільки дає змогу простежити не лише взаємодію окремого суб'єкта інформаційних відносин з інформацією, засобами зв'язку інформатизації у результаті керуючого впливу на нього з боку держави, а ще й дослідити його взаємодію з іншими суб'єктами цих відносин внаслідок такого впливу. Оскільки дії кожного з суб'єктів інформаційних відносин пов'язані між собою спільним об'єктом, з цього слідує, що безпосередньо керуючи інформаційною діяльністю одного з них, держава опосередковано впливає і на інформаційну діяльність інших. Таким чином, фактично управління здійснюється всіма учасниками інформаційних або інформаційно-інфраструктурних відносин, їхніми діями та об'єктами цих дій.

Слід зазначити, що держава в процесі державного управління впливає далеко не на всі інформаційні та інформаційно-інфраструктурні відносини, що виникають в суспільстві, а лише на ту їх частину, що має найсуттєвіше значення для особи, суспільства і держави. Передусім, у сферу державного управління потрапляють суспільні відносини, які виникають з приводу інформації та елементів інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, що мають певне загальносуспільне значення, оскільки стосуються органів державної влади або значної кількості фізичних та юридичних осіб (наприклад, інформація, що становить державну таємницю, масова інформація, телекомунікаційні мережі загального користування тощо). Водночас державному управлінню підлягають і деякі інформаційні та інформаційно-інфраструктурні відносини, що є предметом приватного інтересу. Це має місце тоді, коли управлінський вплив держави необхідний для гарантування приватних прав та інтересів учасників

таких відносин (наприклад, державна реєстрація авторських прав, контроль за їх дотриманням).

Продовжуючи дослідження сутності інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин як об'єкта державного управління в інформаційній сфері, маємо розкрити правові аспекти їх формування. Необхідність цього зумовлена нерозривним взаємозв'язком між державою і правом, яке як найбільш ефективний регулятор суспільної поведінки виступає важливим інструментом у державному управлінні. Саме ключова роль права в державному управлінні зумовлює той факт, що правові форми владно-організовуючого впливу держави на перебіг суспільних відносин є провідними. Видаючи нормативні та індивідуальні правові акти управління, здійснюючи інші юридично значущі дії в ході державного управління, держава спрямовує суспільні інформаційні та інформаційно-інфраструктурні відносини в потрібному їй напрямі шляхом надання їм правової форми, тобто через перетворення їх на відповідні правовідносини, зміну та припинення цих правовідносин. Отже, інформаційні та інформаційно-інфраструктурні відносини, що є об'єктом державного управління, водночас розглядаються державою і як предмет правового регулювання. З цього випливає, що державне управління в інформаційній сфері за допомогою правових важелів впливу передбачає управління інформаційними та інформаційно-інфраструктурними відносинами в їх правовій формі, тобто у формі відповідних правовідносин.

Водночас у багатьох випадках владно-організовуючий вплив на інформаційну сферу може здійснюватися за допомогою таких організаційних заходів, які безпосередньо не тягнуть за собою виникнення, зміну, припинення правовідносин. Так, наприклад, застосування заходів пропаганди, заохочення до суб'єктів інформаційних відносин ні до яких дій юридично їх не зобов'язує, відповідно, до виникнення інформаційних правовідносин не приводить, але може опосередковано сприяти активізації інформаційної діяльності, сприяти формуванню інформаційних відносин. З іншого боку, для виникнення багатьох інформаційних та інформаційно-інфраструктурних правовідносин прийняття владних юридично обов'язкових рішень з боку органів державного управління не потрібне. Це характерно для правовідносин цивільного характеру, які загалом є предметом приватного, а не публічного інтересу. Отже, далеко не всі інформаційні та інформаційно-інфраструктурні правовідносини перебувають у сфері державного управління [19, 22]. З цього слідує, що суспільні інформаційні та

інформаційно-інфраструктурні відносини, які виступають об'єктом державного управління, а також ті з них, що є предметом правового регулювання держави, збігаються лише частково.

Таким чином, наведені міркування щодо організаційних та правових аспектів функціонування інформаційної сфери дають можливість стверджувати, що як об'єкт державного управління дану сферу слід розглядати як суспільні інформаційні та інформаційно-інфраструктурні відносини (передусім ті з них, які врегульовані правом), що складаються в процесі основної та допоміжної інформаційної діяльності їх професійних і загальних суб'єктів, перебіг яких спрямовується за допомогою владно-організуючого впливу держави у зв'язку з їх загально-суспільним значенням або необхідністю гарантування державою приватних інтересів їх суб'єктів.



Література

1. Беляков К. И. Управление и право в период информатизации: Моногр. / Нац. акад. внутр. дел Украины. — К.: КВІЦ, 2001. — 307 с.
2. Чернов А. А. Становление глобального информационного общества: проблемы и перспективы / Дипломатич. акад. МИД России. — М.: Изд.-торг. корпорация "Дашков и Ко", 2003. — 232 с.
3. Бачило И. Л. Информационное право: основы практической информатики: Учеб. пособие. — М.: Юринформцентр, 2001. — 352 с.
4. Закон України "Про інформацію" від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII // ВВР України. — 1992. — № 48. — Ст. 650.
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 внутр. справ. — Х., 2002. — 476 с.
6. Логінов О. В. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ України. — К., 2005. — 236 с.
7. 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 внутр. справ. — Х., 2002. — 476 с.
8. Концепция государственной информационной политики Российской Федерации / Запорізький нац. техн. ун-т. — Режим доступу: <http://www.zntu.edu.ua/base/Lib/zakon/98ru-gip.html>; Проект Закону України "Про Концепцію національної інформаційної політики" / Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
9. Федеральный Закон Российской Федерации "Об участии в международном информационном обмене" от 4 июля 1996 г. № 85-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ, от 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ) // Собр. законодат. Рос. Федерации. — 1996. — № 28. — Ст. 3347.
10. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
11. Копылов В. А. Информационное право: вопросы теории и практики / Моск. гос. юрид. акад. — М.: Юристъ, 2003. — 622 с.
12. Соснін О. В. Проблеми державного управління системою національних інформаційних ресурсів з наукового потенціалу України. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. — 572 с.
13. Швець М., Брижко В. До питання систематизації інформаційного законодавства України // Правова інформатика. — 2007. — № 4. — С. 5–7.
14. Баранов О. А. Інформаційне право України: стан, проблеми, перспективи. — К.: Вид. дім "Софт-Прес", 2005. — 316 с.
15. Административное право Российской Федерации / Н. М. Конин, В. В. Журик, М. П. Петров; Под. ред. д-ра юрид. наук, проф. Н. М. Кониной. — М.: Норма, 2005. — 480 с.
16. Хрипко С. Л. Інформаційне право: Навч.-метод. посіб. — Донецьк: ТОВ "Юго-Восток Лтд", 2005. — 234 с.
17. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: Навч.-метод. посіб. — 3-тє вид., переробл. і доп. — О.: Юрид. літ-ра, 2006. — 486 с.
18. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления: Учебник для вузов. — М.: Экономика, 2003. — 518 с.
19. Бурило Ю. П. Інформаційна сфера як об'єкт державного управління і правова категорія // Юриспруденція: теорія і практика. — 2007. — № 6. — С. 16–23.

Інформаційна сфера як сукупність суспільних інформаційних і інформаційно-інфраструктурних відносин є важливою складовою життєдіяльності суспільства і має потребу в організуючому впливі з боку держави, погодженому з відповідними правовими принципами.

Информационная сфера как совокупность общественных информационных и информационно-инфраструктурных отношений является важной составляющей жизнедеятельности общества и нуждается в организующем влиянии со стороны государства, согласованном с соответствующими правовыми принципами.

The information sphere as set of public information and information-infrastructural relations, is the important component of life of society and requires organizational influence from the state, coordinated with corresponding law principles.

Надійшла 18 лютого 2010 р.

ФОРМУВАННЯ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 1(24), с. 219–224

Викладаються теоретичні основи й розглядаються практичні перспективи місцевого самоврядування як важливого елемента української демократії.

Поняття основ місцевого самоврядування є порівняно новим у політичній і правовій вітчизняній літературі. Воно, включаючи кілька взаємозв'язаних структурних елементів, набуло закріплення і тлумачення як у вітчизняних, так і в зарубіжних, міжнародних законодавчих актах. Зокрема, в Європейській хартії місцевого самоврядування вперше на міжнародному рівні було закріплено конституційні та законодавчі основи, положення про територіальні кордони та фінансові ресурси органів місцевого самоврядування.

Всесвітня Декларація місцевого самоврядування, проголошена Інтернаціональною спілкою місцевих влад 23–26 вересня 1985 р., закріпила основи та концепції розвитку місцевого самоврядування.

Відповідно до міжнародних правових актів Конституція і Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначили політичні, організаційно-правові, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування.

Важливість зазначеної проблеми зумовлюється ще й тим, що у вітчизняній правовій науці вона ще не набула достатнього висвітлення, зокрема відсутнє ґрунтовне дослідження основ місцевого самоврядування. На Заході ще в 60-х роках ці проблеми набули глибокого вивчення. Так, ще 1963 р. професор Ю. Панейко важливі положення з цього питання виклав у праці “Теоретичні основи самоврядування”, виданій у Мюнхені. Процеси розвитку демократії у другій половині 80–90-х років минулого століття сприяли вивченню проблеми формування та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Протягом 90-х років ХХ ст. з'являлися окремі праці, в яких аналізувалися окремі аспекти місцевого самов-

рядування. Так, у книзі В. Пархоменка “Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років” звертається увага на необхідність конституційного закріплення матеріальної і фінансової основ місцевого самоврядування, включаючи рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад. Конституція України 1996 р. закріпила положення щодо державної фінансової підтримки місцевого самоврядування. Разом з тим, справедливо наголошує В. Пархоменко, згідно з Конституцією держава не несе ніяких зобов'язань щодо забезпечення фінансових ресурсів місцевого самоврядування відповідно до його функцій. Натомість фінансування державою, здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів державної виконавчої влади Конституція гарантує в повному обсязі.

Така ситуація спонукала В. Кравченка до думки, що нині чинне законодавство в Україні з питань забезпечення фінансово-економічних основ місцевого самоврядування залишається фрагментарним, значною мірою суперечливим і неідеальним. Певна частина його положень не має прямої дії, а тому на практиці зводиться лише до добрих побажань [3, 16, 17]. Зокрема, він зауважує, що головним критерієм, який засвідчує фінансову автономію місцевих органів влади, є наявність у них прав приймати рішення у сфері власних фінансів. Тим самим автор обґрунтовує межі та кількісні показники фінансової автономії місцевих органів влади. Він поряд із поняттям “фінансова незалежність” використовує поняття “фінансова автономія” місцевих органів влади [4, 90, 91].

Показовими в цьому плані є праці А. Коваленка. Як вчений і практик він аналізує проблему на основі конкретних прикладів правових та економічних основ місцевого самоврядування [5].

Досліджуючи питання фінансування місцевого самоврядування, К. В. Павлюк теоретично обґрунтовує дефініцію і зазначає, що передумовою фінансової самостійності місцевого самоврядування є розумна, з точки зору економічної доцільності, децентралізація влади та адекватний розподіл повноважень, відповідальності та фінансово-економічної бази між центром і органами місцевого самоврядування. На її думку, концептуальні основи незалежності місцевого самоврядування мають ґрунтуватися на оптимальному врахуванні інтересів держави, підприємницьких структур, населення і місцевого самоврядування. Разом з тим вона застерігає, що нічим не обмежена фінансова незалежність має такі ж негативні ознаки, як і надмірна централізація у використанні фінансових ресурсів, що створюються на даній території [6, 36, 37].

Ґрунтовне дослідження фінансових основ місцевого самоврядування одним із перших у вітчизняній науці здійснив О. Д. Василик. Він обґрунтував тезу, згідно з якою фінансова основа забезпечує можливість виконання владних функцій органами місцевого самоврядування [7, 49].

Подальшим кроком у дослідженні проблеми стало монографічне комплексне дослідження фінансової основи і, зокрема, проблем функціонування місцевих бюджетів в умовах незалежної України О. Кириленко [8].

І. Луніна, обґрунтовуючи потребу надання фінансової самостійності органам місцевого самоврядування, розв'язання цієї проблеми поєднує із можливістю кращого врахування вподобань та інтересів громадян. Разом з тим вона наголошує, що вирішення цього питання вступає у суперечність з необхідністю створення в Україні порівняно однакового рівня забезпечення населення суспільними благами та послугами [9, 31].

Структура матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування аналізується у колективній монографії “Місьцеве самоврядування в Україні”. Певну увагу тут приділено висвітленню питань правової та фінансової основи місцевого самоврядування [10].

Узагальнення характеру розвитку правових основ місцевого самоврядування показано у праці О. Оніщука та В. Кампо “Правові засади місцевого самоврядування в Україні” [11, 8].

Коментуючи зміст статей Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, аналізуючи організаційно-правову, матеріальну та фінансову основи місцевого самоврядування, під керівництвом В. Ф. Опришка вчені значну увагу приділили дослідженню сукупності норм і принципів, що закріплюють та регулюють порядок створення органів місцевого самоуправління, їх статус, компетенцію, форми і принципи діяльності та громадських відносин, що пов'язані з формуванням та використанням муніципальної власності, місцевих бюджетів та інших місцевих фінансів. Низка питань з даної проблеми порушується в колективній праці Ю. І. Саєнко, А. Ф. Ткачука, Ю. О. Привалова, О. Шиби та М. Орзіха.

Разом з тим, незважаючи на значні теоретичні напрацювання, присутності ґрунтового наукового доробку, існують певні прогалини у висвітленні:

- територіальних основ місцевого самоврядування в Україні, які являють собою сукупність норм-принципів, що закріплюють та регулюють територіальну організацію місцевого самоврядування;
- політичних основ місцевого самоврядування, які становлять сукупність норм, принципів, що закріплюють та регулюють політичне та ідеологічне багатограння у територіальних громадах, політичні права і свободи людини і громадянина;
- гуманістичних основ місцевого самоврядування, які б закріплювали права і свободи людини як найвищі цінності і які мали б визначати мету, зміст та діяльність місцевого самоуправління;
- соціальних основ, які являють собою сукупність норм принципів, що закріплюють та регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі здійснення соціальної політики місцевого самоуправління, спрямованої на створення умов, що забезпечують гідне життя та свободу розвитку людини.

Термін “основи” (основа) місцевого самоврядування не є новий у літературі. Його застосовування в законодавстві СРСР сягає 70–80 років минулого століття. Так, він має місце в цілому ряді розділів Закону СРСР “Про загальні начала місцевого самоуправління і місцевого господарства в СРСР” та сучасному законодавстві Російської Федерації. Сучасні російські вчені-юристи мають значні напрацювання в дослідженні проблеми. Так, аналізуючи основи місцевого самоврядування в монографії “Местное самоуправление. Ос-

новы системного подхода”, автори А. Е. Когут та В. А. Гневко [12, 11–78] наголошують на існуванні певних умов та чинників, що впливають на розвиток реального та ефективного місцевого самоврядування. Дослідженню поняття територіальних, організаційних, фінансово-економічних основ місцевого самоврядування присвячена праця А. Н. Писарева “Муніципальне право Російської Федерації” [13, 15–41] та підручник “Муніципальне право Російської Федерації” за редакцією Ю. А. Дмитрієва [14]. В. І. Фадєєв у праці “Муніципальне право Російської Федерації” [15] ґрунтовно аналізує і визначає основи місцевого самоврядування як інститут муніципального права та сукупність муніципально-правових норм, що закріплюють та регулюють громадські відносини у відповідній сфері місцевого самоуправління.

Виходячи з вищезазначеного, на нашу думку, термін основи місцевого самоврядування має застосовуватися передусім для означення найважливіших, вихідних позицій, що вирішують головні питання місцевого самоврядування та визначають його сутність. Крім того, під основами місцевого самоврядування слід розуміти об’єктивно сформовані в суспільстві економічні, соціальні, фінансові, правові та інші можливості й умови, сукупність яких створює опорну структуру системи місцевого самоуправління України. У зв’язку з цим постає потреба визначення головних, основних, корінних принципів, що становлять сутність основ місцевого самоврядування. Враховуючи, що місцеве самоуправління, як вираження влади громадян, становить не лише одну із основ конституційного ладу України, а й є складовою конституційного ладу України, відповідно значна частина основ конституційного ладу України водночас становить і основи місцевого самоуправління України.

Керуючись цим, основи місцевого самоврядування можна визначити як сукупність встановлених Конституцією України норм-принципів, які закріплюють та регулюють найсуттєвіші докорінні громадські відносини, що виникають у процесі організації та здійснення місцевого самоуправління на всій території України, яким мають відповідати всі інші самоврядно-правові норми нормативних правових актів. Під основами місцевого самоуправління розуміють об’єктивно сформовані правові, політичні, територіальні, економічні, соціальні, гуманістичні, фінансові та інші можливості, сукупність яких створює опорну структуру системи місцевого самоуправління України.

З огляду на вищесказане, можна виділити такі структурні елементи, які сукупно становлять поняття основ місцевого самоврядування. До них, зокрема, належать правові основи; політичні основи; організаційні основи; територіальні основи; ідеологічні основи; соціальні основи; гуманістичні основи; фінансово-економічні основи.

Правову основу функціонування місцевого самоврядування становлять: Конституція України, Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. (з наступними змінами), закони, укази Президента України та постанови Верховної Ради України, статuti та інші нормативні акти територіальних громад. Тобто, правове регулювання місцевого самоуправління здійснюється на трьох рівнях: державному, автономній республіки Крим та територіальних громад. Складовою частиною правової бази місцевого самоуправління в Україні можна вважати ратифіковану Верховною Радою Європейську хартію про місцеве самоврядування. Основні її принципи та положення набули свого відображення в українському законодавстві про місцеве самоврядування.

Провідне місце у системі правових актів посідає Конституція України, яка закріпила місцеве самоврядування як провідний інститут демократичного конституційного ладу. В ній місцевому самоврядуванню присвячений спеціальний XI розділ (ст. 140–146) та низка інших статей, у яких закріплені положення про місцеве самоврядування. Основоположне значення серед них має ст. 7 Конституції, яка проголошує, що в Україні визнається і гарантується існування і функціонування місцевого самоврядування як інституту. Конституція України, закріплюючи місцеве самоврядування як один із складових конституційного ладу, гарантує організаційну самостійність місцевого самоврядування, його органів у системі управління суспільством і державою. Конституція закріпила на вищому нормативно-правовому рівні основні засади організації і діяльності системи місцевого самоврядування; створила правові передумови для подальшого його розвитку в Україні та законодавчого регламентування розвитку місцевого самоврядування, діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Конституція України не тільки закріпила основні контури розвитку місцевого самоврядування, а й передбачила цілу низку принципів новацій та установок. Так, згідно зі ст. 5 передбачається існування двох рівнів влади — системи державної влади та системи місцевого

самоуправління. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Відповідно до цієї норми місцеве самоврядування є однією із конституційних форм здійснення народовладдя. Визначення органів місцевого самоврядування як частини механізму народовладдя характеризує їх природу, закріплює способи формування, обсяг повноважень та відповідальність перед громадами.

Із зазначеного конституційного положення безпосередньо випливає самостійність органів місцевого самоврядування щодо єдиного державного механізму. В такій конструкції місцеве самоврядування виступає як окрема форма реалізації народовладдя. Разом з тим органи місцевого самоврядування при здійсненні управління не можуть абсолютно стояти поза здійсненням державної влади. Згідно зі ст. 143 Конституції України їм відповідним законом можуть бути надані окремі повноваження органів державної влади, незважаючи на їх самостійність, гарантовану ст. 142 і 145 Конституції України.

Відповідно до законодавства територіальна громада має спільні інтереси [16] і здійснює місцеве самоврядування безпосередньо та через органи місцевого самоврядування подвійним способом. По-перше, безпосередньо через форми безпосередньої демократії членами територіальних громад шляхом виборів, місцевого референдуму, участі у зборах громадян, звернень громадян, створення різних форм територіального громадського самоуправління. По-друге, через виборні та інші органи місцевого самоуправління, виборних та інших посадових осіб та муніципальних службовців, через створені муніципальні підприємства та організації.

Важливою віхою у створенні правових основ розвитку місцевого самоврядування став Закон “Про місцеве самоврядування в Україні”. Включивши класичні елементи конституційно-правового регулювання, він закріпив статус інститутів самоврядування, сферу їх компетенції — власної, делегованої та договірної, гарантії реалізації і захисту місцевого самоврядування, юридичну відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Законом “Про місцеве самоврядування в Україні”, відповідно до Конституції, у ст. 2 встановлено роль і місце місцевого самоврядування в здійсненні народовладдя. Крім того, сформульовані єдині принципи розвитку основ місцевого самоврядування (організаційних та фінансово-економічних). Закон закріпив юридичні

права, встановив державні гарантії здійснення місцевого самоврядування. Його прийняття завершило певний етап становлення місцевого самоврядування в Україні і заклало надійний нормативно-правовий фундамент для подальшого його зміцнення та закріплення інституту місцевого самоврядування як гарантованого державою права територіальних колективів громадян та обраних ними органів самостійно вирішувати питання місцевого життя в межах Конституції і законів України.

Він є похідним від Основного закону з конкретизацією її положень, і тому на нього поширюються такі ознаки, як загальнообов’язковість, нормативність, державна гарантованість та ін. Крім того, Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” успадковує від Конституції таке положення, як первинність, і виступає як юридична база, опорна конструкція поетапної розробки наступних підзаконних актів з питань організації та функціонування місцевого самоврядування. На це спрямований п. 1 Прикінцевих та перехідних положень Закону, який передбачає, що його норми є основою для розробки та прийняття інших законодавчих актів про місцеве самоврядування в Україні. Виходячи з цього, Законом передбачається прийняття інших законів, спрямованих на конкретизацію і доповнення його положень, незважаючи на таку його особливість, як універсальність дії на всі сторони життя і поширюваність на всі можливі суб’єкти. Крім вищезазначеного Закону, різні аспекти діяльності місцевого самоврядування покликані регулювати інші законодавчі акти. Так, закони України “Про плату за землю” від 19 вересня 1996 р., “Про передачу об’єктів права державної та комунальної власності” від 3 березня 1998 р., “Про оренду землі” від 6 жовтня 1998 р., Бюджетний Кодекс України від 21 червня 2001 р. та ін. покликані регулювати питання економічної сфери діяльності органів місцевого самоврядування.

Теоретичною базою для подальшого розвитку українського місцевого самоврядування стала Європейська хартія про місцеве самоуправління, розроблена та прийнята Радою Європи у 1985 р. за ініціативою Постійної конференції місцевих та регіональних органів влади в Європі (нині вона трансформована в Конгрес місцевих та регіональних органів влади Європи). Ратифікована в Україні 15 липня 1997 р. [17, 7].

Вона є дуже важливим елементом гарантій прав громадян на самоврядування і слугує інструментом демократизації усіх країн, що намагають-

ся стати членами європейського співтовариства [18, 23, 24].

Однак Європейська хартія місцевого самоврядування, навіть будучи ратифікованою Верховною Радою України, може не принести позитивних для нашої країни наслідків, якщо не відбудеться деталізація та конкретизація її положень у чинному законодавстві. Для прикладу, в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” не знайшли свого відображення положення Європейської хартії про належне розмежування повноважень та порядку визначення компетенційних спорів органів місцевого самоврядування. Не враховано це і при прийнятті Верховною Радою України Закону України “Про місцеві державні адміністрації” (1999 р.), де фактично дозволено місцевим органам виконавчої влади дублювати повноваження органів місцевого самоврядування, керуючись чим, державні адміністрації діють і до сьогодні за принципом “права сильнішого”. А самостійним і незалежним керівникам органів місцевого самоврядування, маючи вплив на контролюючі державні органи, організовують різні перевірки і навіть кримінальне переслідування, як це мало місце у Кіровограді, Одесі, Василькові, Луганську, Миргороді та багатьох інших містах.

Важливе значення для розвитку місцевого самоврядування мають укази Президента України. Серед перших і найважливіших указів глави держави з проблем правового регулювання розвитку місцевого самоврядування слід назвати: “Про зміцнення економічних основ самоврядування міст України”, “Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні” та ін.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації також можуть видавати акти, які містять норми права з питань регулювання місцевого самоврядування.

Згідно зі ст. 16 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Вони мають право укладати контракти, купувати та відчужувати майно, бути позивачем та відповідачем у суді, приймати на себе будь-які зобов’язання, гарантуючи виконання своїх зобов’язань усім майном територіальної громади. Невід’ємним їх правом є видання обов’язкових рішень, право нагляду за їх дотриманням та право відповідних санкцій за недотримання обов’язкових рішень.

Становлення конституційних, політико-правових засад місцевого самоврядування пов’язано з розвитком подвійного процесу, що передбачає надання державної підтримки згори і розвитку місцевої ініціативи. Реформування місцевого самоврядування може стати частиною механізму реструктуризації владних відносин у напрямі децентралізації державної влади, оптимальним розподілом повноважень між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування, підвищення відповідальності останніх за вирішення місцевих справ [19, 8]. Така ситуація актуалізує приведення національного законодавства з проблем місцевого та регіонального самоврядування у відповідність з принципами Європейської хартії. На досягнення цього спрямовані рекомендації, розроблені V сесією Конгресу місцевих та регіональних влад Європи парламенту України.

Підсумовуючи досягнення за роки незалежної України, слід відзначити, що попередній період, незважаючи на цілком природну неоднозначність його оцінки, залишить помітний слід у системному оновленні всіх сфер суспільного життя, у тому числі його демократизації. Неймовірними зусиллями вдалося демонтувати основні підвалини тоталітарної системи, покінчити з однопартійною системою, ідеологічним монополізмом; відмовитись від принципу “демократичного централізму” на користь децентрації і децентралізації політичної влади, яка здійснюється за принципом правління закону; приступити до далекосяжних економічних реформ, спрямованих на посилення позицій приватної власності, денаціоналізації (приватизації) значних частин промисловості, яка перебувала в руках держави, дерегуляції і лібералізації національної економіки.



Література

1. Коментар до Конституції України / За ред. В. Ф. Опришка, Л.Є. Горьового, М.І. Корнієнка. — К.: АТ “Книга”, 1996. — С. 129.
2. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років. — К.: Українська книга, 1999. — 252 с.
3. Кравченко В. Місцеві фінанси все ще співають романси // Українське місто. — 1998. — № 1. — С. 16–17.
4. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: — К.: Знання, КОО, 1999. — 487 с.
5. Коваленко А. А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики. — К.: Довіра, 1997. — С. 83.

6. Павлюк К. Концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування // Фінанси України. — 1997. — № 7. — С. 36–37.
7. Василик О. Державні фінанси України. — К.: Вища шк., 1997. — С. 49.
8. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). — К.: НІОС, 2000. — 384 с.
9. Луніна І. Місцеві бюджети України: пошук нових підходів до проведення реформ // Економіка України. — 1998. — № 3. — С. 31.
10. Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). — К.: Атіка, 2000. — 304 с.
11. Оніщук М., Кампо В. Правові засади місцевого самоврядування в Україні. — К.: Освіта і культура, 1998. — С. 8.
12. Когут А., Гневко В. Местное самоуправление. Основы системного подхода — М.: Наука, 1997. — С. 11–78.
13. Писарев А. Н. Муниципальное право Российской Федерации. — М.: Триада, 1997. — С. 15–41.
14. Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Ю. А. Дмитриева. — М.: МЦУПЛ, 1999. — 512 с.
15. Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. — М.: Юристъ, 1997. — С. 170, 195, 197, 230.
16. Медведчук В. Місцеве самоврядування і як його доцільно організувати в Україні // Уряд. кур'єр. — 1995. — 28 грудня. — № 245.
17. Закон України "Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування" від 15 липня 1997 р. // 36. норм. актів — Х.: Факт, 2000. — С. 7.
18. Ткачук А., Агронофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. — К.: Заповіт, 1998. — С. 23–24.
19. Пухтинський М. Кроки, що ведуть до мети. Торуюмо конституційно-правові шляхи для місцевого самоврядування // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 3–4 (5) берез.-квіт. — С. 8.

Становлення основ місцевого самоврядування передбачає, з одного боку, надання державної підтримки, з другого — розвиток місцевої ініціативи. Реформування місцевого самоврядування може зіграти важливу роль в оздоровленні державного організму.

Становление основ местного самоуправления предполагает, с одной стороны, предоставление государственной поддержки, с другой — развитие местной инициативы. Реформирование местного самоуправления может сыграть важную роль в оздоровлении государственного организма.

Formation of bases of local government assumes granting of the state support and development of the local initiative. Local government reforming can play the important role in improvement of the state organism.

Надійшла 20 лютого 2010 р.

ДИЛЕМИ ПОЛІТИЧНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ НА ПОСТРАДЯНСЬКОМУ ПРОСТОРІ НА ПРИКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 1(24), с. 225–229

Російська імперська модель є ідеократичною, пов'язаною з великою месіанською ідеєю. Наявність стійкої і постійно відтворюваної імперської свідомості робить можливим як успішне будівництво імперії, так і її перманентне відродження. Імперська модернізація здійснюється в ім'я стабілізації та консервації базових характеристик імперії, її успішне проведення сприяє вирішенню завдань імперського будівництва та відтворенню в нових історичних і соціокультурних умовах.

Проблема осмислення модернізаційних процесів в Російській Федерації спонукає російських дослідників до впровадження нових термінів, що мають на меті обґрунтувати своєрідність власного варіанту модернізації. Наприклад, О. Кара-Мурза та О. Вишневський пропонують використовувати термін “консервативна модернізація”, під яким вони розуміють таку модель, яка орієнтована на збереження чи повільну трансформацію традиційних цінностей, інститутів та відносин [1].

У свою чергу С. Гавров пропонує розглядати, з урахуванням російської специфіки, як основні дві моделі: ліберальну та імперську. У Росії склалася стійка відтворена амбівалентна (подвійна) ситуація, за якої соціокультурні підстави “російської цивілізації” визначаються маятниковим циклом, де домінанта імперської моделі модернізації чергується з компонентою моделі ліберальної. При цьому модернізаційний процес має свою стійку домінанту — імперську модель модернізації [2].

Російська імперська модель є ідеократичною, пов'язаною з великою месіанською ідеєю. Наявність стійкої і постійно відтворюваної імперської свідомості робить можливим як успішне будівництво імперії, так і її перманентне відродження. Імперська модернізація здійснюється в ім'я стабілізації та консервації базових характеристик імперії, її успішне проведення сприяє вирішенню завдань імперського будівництва та відтворення в нових історичних і соціокультурних умовах.

Політичну модернізацію можна визначити як формування, розвиток та поширення сучасних політичних інститутів, відносин, а також сучасної

політичної структури. При цьому під сучасними політичними інститутами та відносинами слід розуміти не зліпок з політичних інститутів країн розвиненої демократії, а ті політичні інститути й відносини, які найбільшою мірою здатні забезпечувати адекватне реагування і адаптацію політичної системи до умов, що змінюються, до викликів сучасності. Ці інститути та практики можуть відповідати моделям сучасних демократичних інститутів або відрізнятися тою чи іншою мірою: від відкидання “чужих” зразків до прийняття форми при її наповненні спочатку невластивим їй змістом.

При цьому об'єктивно необхідно, з одного боку, зберігати політичну стабільність як найважливішу умову суспільного розвитку в цілому, а з другого — розширювати можливості та форми політичної участі, масову базу реформ.

З точки зору С. Ланцова, перешкоджати процесу політичної модернізації можуть дві основні причини. Перша — відсутність політичної волі, відставання у перетвореннях в інших сферах життєдіяльності суспільства. Подібний розрив здатен стати причиною революційної кризи. Інша причина полягає в тому, що до швидкоплинної демократизації може виявитися не підготовленим рівень розвитку громадянського суспільства та політичної культури соціуму. У такому випадку також велика ймовірність виникнення кризової ситуації, небезпечної хаосом, що веде до охлократії [3].

На думку деяких вчених, успішній модернізації сприяють два фактори: внутрішня готовність суспільства, яке модернізується, до глибоких

політичних реформ, які встановлюють адекватні “правила гри” для основних політичних акторів; бажання та здатність найбільш розвинених країн світу надати цій спільноті ефективну економічну і політичну допомогу, пом’якшивши тяжкість проведених реформ [4].

Найважливішим показником просування країни по шляху політичної модернізації є роль та місце законодавчої влади в структурі політичних інститутів: представництво в парламенті інтересів усіх соціальних груп, реальний вплив на прийняття владних рішень.

Там, де становлення системи представницьких установ відбувалося без революційних потрясінь, воно, як правило, відзначалося плавністю і поступовістю. Прикладом можуть служити скандинавські держави. У кожній з них для зміцнення парламентських норм і формування демократичних виборчих систем було потрібно близько ста років. У Франції ж стрімка демократизація виявилася занадто сильним навантаженням, яку не витримали ні люди, ні державні інститути. Потрібні були нові історичні цикли, кілька важких революційних криз, перш ніж в країні завершився процес створення стійкої системи парламентської демократії.

Серед дослідників, які активно займалися теоретичними проблемами політичної модернізації, особливе місце належить Семюелу Хантінгтону, який запропонував теоретичну схему політичної модернізації, яка не тільки найбільш вдало пояснює процеси, що відбувалися в країнах Азії, Африки та Латинської Америки в останні десятиліття, а й допомагає розібратися в політичній історії пострадянських країн.

Відповідно до концепції С. Хантінгтона соціальний механізм і динаміка політичної модернізації виглядають таким чином. Стимулом для початку модернізації є сукупність внутрішніх і зовнішніх факторів, що спонукають правлячу еліту вдатися до реформ. Перетворення можуть зачіпати економічні та соціальні інститути, але не торкатися традиційної політичної системи. Отже, допускається принципова можливість здійснення соціально-економічної модернізації “згори”, в рамках старих політичних інститутів та під керівництвом традиційної еліти. Однак для того, щоб “транзит” завершився успішно, необхідно дотриматися цілої низки умов і передусім забезпечити рівновагу між змінами у різних сферах життя суспільства. Визначальною умовою є готовність правлячої еліти проводити не тільки техніко-економічну, а й політичну модернізацію.

С. Хантінгтон відзначає особливе значення середнього класу, що складається з підприємців, керівників, інженерно-технічних фахівців, офіцерів, цивільних службовців, юристів, вчителів, університетських викладачів. Найпомітніше місце в структурі середнього класу займає інтелігенція, яка характеризується як потенційно найбільш опозиційна сила. Саме інтелігенція першою завоює нові політичні ідеї та сприяє їх поширенню в суспільстві. У результаті все більша кількість людей, цілі соціальні групи, що раніше перебували поза публічним життям, змінюють свої налаштування. Ці суб’єкти починають усвідомлювати, що політика безпосередньо стосується їхніх приватних інтересів, що від рішень, які приймаються владою, залежить їх особиста доля. З’являється все більш усвідомлене прагнення до участі в політиці, до пошуку механізмів та способів впливу на прийняття державних рішень.

Оскільки традиційні інститути не забезпечують включення в публічне життя частини населення, яке прагне активної політичної діяльності, серед нього поширюється суспільне невдоволення. Відбувається боротьба інноваційно налаштованої еліти з традиційною, яка може набувати різних форм: від насильницьких, революційних до мирних. У результаті цієї боротьби руйнується стара система, створюються нові установи, правові і політичні норми, здатні забезпечити участь мас у політичному житті. Колишню правлячу еліту, що не зуміла впоратися з посталими проблемами, відтісняє нова еліта, більш динамічна і відкрита віянням часу [5].

Політична модернізація буває таких типів:

- “Органічна”, або “первинна”, що характерна для таких країн, як Велика Британія, США, Канада, деяких інших європейських країн (модернізаційне ядро). Вона здійснюється переважно еволюційним шляхом на основі власних культурних традицій та зразків.
- “Неорганічна” або “вторинна”, “відображена”, “навздогінна” (Росія, Бразилія, Туреччина тощо), основним чинником якої виступають соціокультурні контакти “відсталих” у своєму розвитку країн з модернізаційним ядром, а основним механізмом — імітаційні процеси.

Відповідно до іншої типології розрізняються три типи модернізацій:

- ендогенна, тобто така, що здійснюється на власній основі (Європа, США та ін.);
- ендогенно-екзогенна, що здійснюється як на власній основі, так і на основі запозичень (Росія, Туреччина, Греція та ін.);

- екзогенна модернізація (імітаційні, імітаційно-симуляційні і симуляційні варіанти), що здійснюється на основі запозичень за відсутності власних основ.

Під ліберальною моделлю розуміють такий тип сприйняття культурно-цивілізаційного досвіду Заходу, який передбачає трансформацію суспільства в ліберальному напрямі. Однак, імпортування західних інститутів — представницької демократії, виборчої системи, прав людини, судочинства — набули в Росії переважно імітаційних форм, що не тільки кардинально змінювало їх споконвічний зміст, а й зменшувало їх стійкість перед антимодерністськими тенденціями [6].

Однією з інтерпретацій російських реформ стала концепція “нового російського феодалізму”, що поширилась серед російських і зарубіжних суспільствознавців. Спробу узагальнити дискусію щодо цієї концепції зробив англійський дослідник Д. Лестер, який виділив найважливіші характеристики даного феномена:

- абсолютне домінування приватних інтересів над публічними не тільки на рівні повсякденності, а й в уподобаннях і поведінці державних службовців — від бюрократів до політиків;
- тісне переплетення бізнесу і влади;
- переважання особистих зв'язків, заснованих на все більш неформальних (або неінституціоналізованих) відносинах у політичній, соціальній та економічній сферах;
- загальне панування бартеру на всіх рівнях соціуму — від виробничих колективів до сфери державного управління;
- зростання насильства, що змушує людей все більше покладатися на власні сили, аж до створення приватних армій тими, хто володіє достатніми фінансовими ресурсами;
- “провінціалізація” країни, тобто різке послаблення тенденції до інтеграції в усіх сферах життя;
- нездатність до досягнення компромісу і згоди в політичній сфері, оскільки в результаті посилення інтриг ставки в боротьбі за владу часто виявляються надто високими;
- все більш очевидна трансформація політичних партій і асоціацій з форм артикуляції та агрегації інтересів у знаряддя досягнення приватних цілей та просування до влади окремих політиків;
- формування “держави в державі” у вищих ешелонах влади як засіб забезпечення безпеки та особистого добробуту [7].

Російські дослідники розглядають модернізацію як головний вектор розвитку своєї держави протягом останніх століть, в тому числі з радянським і пострадянським періодами, відзначаючи, в свою чергу, своєрідність російської модернізації. Однак, В. Ядов та Т. Заславська вважають, що посткомуністичні трансформації та модернізація — це принципово різні процеси, для дослідження яких потрібні різні парадигми. Незважаючи на те, що у них є загальні складові, розбіжності також істотні. Зокрема, трансформація супроводжується спочатку не творенням, а руйнуванням: кризою науки і освіти, згоранням високотехнологічних виробництв, перекачуванням інтелектуального потенціалу за кордон, погіршенням якості життя і т. д. У цих умовах навряд чи доречно ідентифікувати зміст сучасних трансформацій з модернізаційними змінами [8].

Тим не менше, після досягнення стабільності процеси в країні можна характеризувати як модернізаційні. Становлення ж сучасних політичних інститутів і практик здійснюється паралельно з трансформаційними змінами, що свідчить про одночасний розвиток даних процесів.

На думку дослідників (М. Ільїна, Е. Мелешкіна, В. Пантін), процес політичної модернізації в Росії можна в цілому віднести до ендогенно-екзогенного типу. Характерною особливістю цього типу модернізації є поєднання різних власних та запозичених інститутів та технологій. Через слабкість громадянського суспільства та виняткову роль, яку відіграє державність в Росії, модернізація суспільних відносин постійно підміняється модернізацією держави — її військово-індустріальної потуги, бюрократичного апарату, репресивних органів, державного сектору економіки і т. п. У підсумку завдання форсованої військово-індустріальної модернізації держави, зміцнення її як світової держави часто вирішувалися за рахунок антимодернізації, часткової архаїзації і деградації суспільства.

Реформатори, як правило, не можуть розраховувати на всенародну підтримку, бо населення завжди переважно консервативне і ставиться до будь-якої інновації з побоюванням, тому що змінюється звичний устрій життя. Опорою реформаторів може стати лише найактивніша в соціальному аспекті частина суспільства, що поділяє його цілі. Тому реформування пострадянської Росії на початку 1990-х рр. здійснювалося в умовах кризи. Реформатори “першої хвилі” не змогли створити міцну соціальну опору реформам, налагодити контакт із суспільством. Було переоцінено також

дієвість самих реформ, їх здатність змінити життя на краще. В результаті були дискредитовані власне поняття реформи і тих цінностей, на яких її намагалися заснувати.

Російська влада, різко обмеживши державне втручання в різних сферах життя суспільства, чекала на різке підвищення активності громадян. Однак, зрівнювальна, схильна до патерналізму ментальність російського суспільства не сприяла появі великої кількості енергійних, ініціативних людей, здатних організувати своє життя на нових засадах. Економічна та політична активність людей виявилася недостатньою для приведення російського життя у відповідність до європейських стандартів.

Політична модернізація на початку 2000-х років здійснювалася в більш сприятливих умовах: стійке економічне зростання, політична стабільність, поступове підвищення рівня життя. Однак, для подальшого просування вперед шляхом політичної модернізації потрібні не лише усвідомлення необхідності реформ, політична воля реформатора, а й глибинна трансформація ментальності російського суспільства через вивчення досвіду європейської цивілізації модерну.

Складність аналізу сучасної російської політичної реальності полягає в тому, що на життєву активність громадянського суспільства впливають суперечності, що виникають у процесі державного управління в умовах затяжної структурної кризи.

Особливістю російського історичного розвитку є той факт, що російське суспільство не зазнало таких фундаментальних духовно-інтелектуальних переворотів, якими на Заході були Ренесанс, Реформація, рух за права людини, що заклали основи раціоналістичних форм господарської діяльності і сучасної системи політичного представництва. Крім цього, деякі сегменти соціальної структури пострадянської Росії мають специфічні риси, що виникли в результаті складної взаємодії історико-психологічних, етнічних, демографічних та культурно-релігійних чинників.

А. Ахієзер вважає російське суспільство суспільством проміжної цивілізації, що “вийшло за рамки традиційності, але поки що так і не змогло переступити межі ліберальної цивілізації” [9]. Головним способом проведення російської наздоганної модернізації є грандіозна “імітація”. Створюється лише видимість повної за-

лученості соціуму в процеси реформ, завжди ініційованих згори, тоді як суспільство в цілому ні за своєю структурою, ні за домінуючим настроєм не готове до радикальних змін, що нав'язуються. У підсумку символічний різкий розрив з минулим у Росії часто призводить до того, що символіка і форма підміняють реальну заміну змісту, і тоді стара сутність непомітно повертається [10].

Російське суспільство відповідним чином реагує на модернізаційні імпульси, що йдуть згори. Серед основних характерних рис можна виділити неприйняття, пасивний опір інноваціям, повільне накопичення суперечностей і потенціалу невдоволення, криза ідентичності, народний протест, звернений у минуле. Інституційна система, що створюється в Росії, не гарантує створення стабільно діючих демократичних політичних інститутів, оскільки без масової підтримки вони не тільки не демократичні, а й не життєздатні.



Література

1. Ланцов С. А. Российский исторический опыт в свете концепций политической модернизации // Полис. — 2001. — № 3. — С. 101–109.
2. Лапкин В. В., Пантин В. И. Ритмы международного развития как фактор политической модернизации России // Полис. — 2005. — № 3. — С. 44–51.
3. Гавров С. Н. Модернизация во имя империи. Социокультурные аспекты модернизационных процессов в России. — М.: Эдиториал УРСС, 2004. — 350 с.
4. Вишневский А. Г. Серп и рубль: Консервативная модернизация в СССР. — М.: Кн. дом “Университет”, 1998. — 144 с.
5. Huntington Samuel P. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. — Oklahoma: University of Oklahoma Press, 2001
6. Політологія посткомунізму. Політичний аналіз посткомуністичних суспільств. — К.: Політична думка, 1995. — 386 с.
7. Ачкасов В. А. Россия как разрушающееся традиционное общество // Полис. — 2001. — № 3. — С. 83–93.
8. Заславская Т. И. Современное российское общество: Социальный механизм трансформации: Учеб. пособие. — М., 2004. — С. 5–15.
9. Ахизер А. Российский либерализм перед лицом кризиса // Общественные науки и современность. — 1993. — № 1. — С. 12–21.
10. Умланд А., Бредіс І. Пострадянський парадокс: демократія в Україні, автократія в Росії // Дзеркало тижня. — 2008. — № 8 (687). — С. 37–46.

Проведення модернізаційних процесів в Росії позначається низкою чинників, які посилюються особливостями соціокультурного, політико-правового та економічного характеру. Процес системної трансформації в Росії є багато в чому суто національним соціополітичним феноменом. Російська державність відчуває значний дефіцит не лише історично “західних” форм суспільного життя, а й традиційних структур, які відповідають за соціальну цілісність суспільства. Політико-правова культура російського соціуму залишається розколотою, фрагментарною, що ускладнює становлення громадянського суспільства як головного об’єкта проведення модернізації в країні на основі забезпечення діалогу національних культур і соціального синтезу, що так необхідно для поліетнічної Росії.

Проведение модернизационных процессов в России отражается рядом факторов, которые усиливаются особенностями социокультурного, политико-правового и экономического характера. Процесс системной трансформации в России является во многом сугубо национальным социополитическим феноменом. Российская государственность ощущает значительный дефицит не только исторически “западных” форм общественной жизни, но и традиционных структур, которые отвечают за социальную целостность общества. Политико-правовая культура российского социума остается расколотой, фрагментарной, что осложняет становление гражданского общества как главного объекта проведения модернизации в стране на основе обеспечения диалога национальных культур и социального синтеза, что так необходимо для полиэтничной России.

Conducting of processes of modernizations in Russia is reflected in a number of factors which in turn are dependent of social, cultural, political, judicial and economic character developments. The process of system transformation in Russia is heavily national social and political phenomenon. The Russian state system feels a considerable deficit of not only historical “western” forms of public life, but also, traditional structures which are responsible for social integrity of society. The political and judicial culture of Russian society remains fragmentary, what, complicates becoming of civil society main object of conducting of modernization in a country on the basis of providing of dialog of national cultures and social synthesis, which is of crucial importance for Russia.

Надійшла 21 лютого 2010 р.