

УДК 338.012:351/354

МІЖНАРОДНА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

БІБІК Н. В.,
к. е. н., доц. каф. економіки
будівництва Харківського
національного університету міського
господарства ім. О.М. Бекетова

В статті розглянуті актуальні питання управління будівельною галуззю на державному рівні в різних країнах світу. Проаналізована система управління будівництвом, вплив держави та недержавних організацій на розвиток будівельної діяльності в країні. Враховуючи міжнародний досвід, визначено напрямки подальшого вдосконалення системи управління будівництвом в Україні.

***Ключові слова:** будівництво, управління, державне регулювання.*

В статье рассмотрены актуальные вопросы управления строительной отраслью на государственном уровне в разных странах мира. Проанализирована система управления строительством, влияние государства и негосударственных организаций на развитие строительной деятельности в стране. Учитывая международный опыт, определены направления дальнейшего совершенствования системы управления строительством в Украине.

***Ключевые слова:** строительство, управление, государственное регулирование.*

The current issues of managing the construction industry at the state level in various countries around the world have been reviewed in the article. The system of management construction, the impact of the state and NGOs in the development of construction activity in the country has been analyzed. Taking into account international experience and the direction of further improvement of construction management in Ukraine has been defined.

***Keywords:** construction, management, and regulation.*

Постановка проблеми. Політика держави відіграє вирішальну роль у розвитку будівництва в усьому світі, оскільки саме держава контролює основний і найбільш обмежений ресурс, без якого неможливе будівництво, – землю. Досвід розвинутих країн показує, що ефективно виконання державою своїх функцій дає потужний стимул розвитку будівництва. Водночас держава часто зазнає критики за створення різних бар'єрів на шляху його розвитку. Адміністративні бар'єри, бюрократична тяганина, корупція й непрозорість у здійсненні основних функцій держави безпосередньо впливають на обсяги ринку будівництва та ціну об'єктів, оскільки забудовники перекладають усі витрати на подолання бар'єрів влади на кінцевого покупця житла. Останнім часом за кордоном приділяється найбільша увага питанням управління будівельною галуззю, як однією з важливих галузей економіки. Фахівці вважають, і це підтверджено на практиці, що витрати на удосконалювання управління в остаточному підсумку себе багаторазово окупають.

У фаховій літературі за ступенем розвитку державного регулювання економіки зазвичай виділяють дві групи країн:

- країни з розвиненим механізмом державного регулювання економіки – держави Західної Європи (Німеччина, Франція, Нідерланди, Скандинавські країни, Австрія), а також країни Азії (Японія, Південна Корея, Китай), що швидко розвиваються, використовують механізм макроекономічного планування на середньострокову перспективу. Причому в державах Західної Європи використовується комплексний підхід у державному регулюванні, включаючи державне програмування, що пов'язано з їх орієнтацією на так званий нормальний

соціалізм (шведський, австрійський), зважаючи на сильні позиції й великий вплив соціал-демократичних партій цих держав;

- країни з менш розвиненим механізмом державного втручання в економіку (Канада, Австралія, США), із розвинутим корпоративним капіталом, розміри і можливості якого нерідко перевищують державні. Проте і в цих країнах роль держави дуже важлива, особливо в періоди погіршення економічної кон'юнктури, зростання інфляції й безробіття. У більшості країн відсутня єдина система управління будівельним комплексом, а регулювання здійснюється на основі численних будівельних кодексів, затверджених законодавчими органами штатів, земель, округів, департаментів чи місцевими органами самоврядування.

Аналіз останніх досліджень. Питанням аналізу регулюючих органів в будівництві, аналізу їх діяльності та впливу на сприяння розвитку галузі присвячені роботи В. Б. Авер'янова, О. Ю. Амосова, А. Г. Ахламова, В. Д. Бакуменка, В. М. Вакуленка, Н. В. Грицяк, А. О. Дегтяра, В. В. Дорофійенка, О. М. Іваницької, В. С. Куйбіди, А. В. Мерзляк, О. Г. Мордвінова, Т. В. Мотренка, Н. Р. Нижник, В. М. Огаренка, О. С. Поважного, В. М. Олуйка, В. М. Рижих, І. В. Розпутенка, С. М. Серьогіна, О. І. Черниш. Безпосередньо дослідженню управління будівельною галуззю в закордонних країнах присвячені чисельні публікації таких авторів як Я. А. Рекитар, Ю.Н. Казанский, А.М. Немчин, С.Н. Никешин, Э. Кнехтель.

Однак подальшої уваги потребує аналіз міжнародного досвіду регулювання будівельної діяльності та трансформування кращих практик в Україні з метою стимулювання розвитку будівельної галузі, що і є метою статті.

Так, аналіз будівельної галузі США, свідчить що роль регулюючого в державному масштабі органу виконує насамперед створене в 1965 р. Міністерство житлового будівництва і міського розвитку. Метою діяльності Міністерства є координація будівництва об'єктів федерального бюджету і будівництва приватних житлових будинків, що фінансуються або кредитуються з федерального бюджету. Значну роль в будівельній галузі відіграють такі приватні асоціації, як Асоціація американських генеральних підрядчиків, Асоціація американських субпідрядників, Асоціація американських архітекторів, Американське товариство інженерів цивільного будівництва. Зазначені асоціації існують за рахунок відрахувань будівельних фірм. Вони розробляють і видають різні нормативні документи, інструкції і положення, пропагують передовий досвід, організують семінари, симпозиуми і конференції, школи і курси підвищення кваліфікації, виступають у ролі консультантів урядових органів, випускають спеціальні журнали [1].

Схожу систему управління функціонує і у Франції, де основний урядовий орган, що керує розвитком будівельної галузі – Міністерство будівництва, транспорту і туризму. Воно вивчає кон'юнктуру, розробляє прогнози, консультує місцеві органи, субсидіює і кредитує фірми з метою реалізації будівельних програм. В той же час, великий вплив на розвиток галузі будівництва чинять фірми, що входять у Національну федерацію суспільних робіт і Національну будівельну федерацію. Будівельні фірми Франції, в основному великі, мають можливість одержувати вигідні підряди через систему добре налагоджених зв'язків з урядовими органами. У спільному віданні цих операцій є науково-дослідні, інформаційні й інші установи.

Органом державного управління будівництвом у Великобританії є Міністерство будівництва і суспільних робіт. Головними функціями Міністерства є регулювання діяльності будівельних фірм і видача державних замовлень, що фінансуються з бюджету. Значний вплив на розвиток будівельної індустрії мають будівельні асоціації і федерації, серед яких слід виділити найбільш великі:

- федерація підрядчиків по цивільному будівництву, що представляє інтереси будівельних фірм, що займаються будівництвом наземних споруджень;
- національна федерація підприємців у будівництві, що представляє інтереси фірм, що займаються будівництвом наземних споруджень;
- федерація закордонного будівництва, що поєднує будівельні фірми, які ведуть будівництво за рубежом;
- федерація будівельників, що поєднує переважно дрібні будівельні фірми, які ведуть наземне будівництво, включаючи ремонтно-будівельні роботи і роботи з реконструкції.

Регламентуючу роль у будівництві виконує система так званих практичних кодексів, розроблювальних Британським інститутом стандартів. Практичні кодекси містять вимоги до різних видів діяльності в будівництві проектуванню, виробництву будівельних робіт і т. д. У 1981 році Рада по стандартах у цивільному будівництві підготував стандарт, що одержав назву «стандарт стандартів».

Провідну роль у державному регулюванні будівництва в Канаді грають Федеральне міністерство державного будівництва. Центральна корпорація нерухомого майна, будинків і споруджень, Рада по розвитку будівельної індустрії.

Канадська державна рада з питань специфікацій. Рада по стандартах і проектуванню й ін. Місцеві органи управління в провінціях країни мають, крім того, місцеві агентства, що спеціалізуються на питаннях техніки безпеки, охорони навколишнього середовища при веденні будівельних робіт та ін. Ключову роль у розвитку науково-технічного прогресу в будівництві грає Національний центр досліджень у будівництві. Невід'ємною частиною мережі розвитку прогресу в будівництві є система професійного навчання, а також інститути академічного профілю, університети.

Система державного управління будівництвом у Німеччині має централізовану структуру, що включає також, крім федеральних органів, і органи земель, місцевого самоврядування, що поряд з іншими проблемами займаються і питаннями будівництва. У число федеральних органів, які займаються регулюванням у будівництві, входять Міжвідомчий комітет з будівництва в землях (районах), Міністерство будівництва, планування, житлового і міського господарства й ін.

Більшість фірм у Німеччині є членами добровільних виробничих і торгових асоціацій. Головні функції таких асоціацій – захист інтересів компанії і просування на будівельний ринок продукції, що випускається, обмін технологій, підготовка стандартів на будівельні матеріали і їх рекламу, розробка методів іспитів будівельних матеріалів, інформаційне забезпечення галузі.

Важливу роль грають підприємницькі спілки, тісно зв'язані з державними установами і, які представляють інтереси підприємців. У будівництві таких спілок нараховується кілька десятків. Ведуче місце займає Головна спілка будівельної індустрії у Вісбадені, що робить великий вплив на формування державної політики в будівельній сфері. Рекомендації підприємницьких спілок є основою для вироблення стратегії приватного бізнесу в будівельній сфері.

Контроль за дотриманням технічних норм у будівництві покладається на будівельні органи земель, що діють із загальним урахуванням норм і стандартів [2].

На відміну від наявного органу самоврядування в будівельній галузі в більшості розглянутих країн, у Фінляндії позиції держави і муніципалітетів дуже сильні, оскільки саме в їх владі головний розподіл фінансів. Дотримання будівельних норм, законів і правил контролює – апарат.

Основна спрямованість планування будівництва формування містобудівного середовища. Законом передбачене складання регіональних, міських планів, планів забудови, детальних міських планів, планів будівництва сільських поселень і планів прибережної смуги (курортів).

Міністерство навколишнього середовища Фінляндії від імені держави видає національні директиви для регіонального планування, сформульовані в загальнодержавному плані розвитку на 5 років. Плани регіонального розвитку розробляються Асоціацією регіонального планування на рівні губерній.

У Японії сформована змішана система, відповідно до якої на даний час сферу будівництва очолює Міністерство будівництва. У функції Міністерства входить розробка проектів, законоположень і нормативних актів у капітальному будівництві, ведення ліцензійної роботи. У той же час будівельні фірми Японії входять до складу двох найкрупніших будівельних асоціацій. Перша з них – Atkenpen – координує діяльність дрібних і середніх компаній, що представляють різні будівельні організації і підприємства країни, друга асоціація – Zenken – об'єднує будівельні фірми, що ведуть будівництво об'єктів міського і комунального господарства. Винятково важливу роль в управлінській ієрархії Японії на стику інтересів державних установ і приватного бізнесу грає Федерація економічних організацій, створена в 1946 р. Федерація є рекомендаційним органом по найважливіших економічних проблемах для

урядових закладів і координуючим – для приватного бізнесу. Для підрядних і інших будівельних фірм Японії характерна постійна робота з пошуку нових технічних і організаційних рішень. Значна роль у розвитку науково-технічного прогресу в будівельній галузі Японії належить системі будівельних товариств і асоціацій, що очолюється Японською Федерацією будівельних підрядчиків (Japan Federation of Construction Constructors). Серед професійних агентств і асоціацій, що входять до складу державного сектора будівництва, найбільш великою асоціацією є Японське товариство інженерів цивільного будівництва, що, подібно аналогічному американському товариству, займається розвитком будівельної науки, популяризацією її останніх досягнень, розробкою різних нормативів, стандартів, використовуваних більшістю будівельних організацій державного сектора.

Будівельне законодавство Японії має свої стійкі традиції, побудовані на постановах і актах ще 40-х рр. Однак вони визначають лише загальну лінію будівельного законодавства. Практична ж робота значною мірою підтверджена впливом рекомендацій, розроблювальних поруч впливовими професійними асоціаціями і організаціями Японії.

Щодо України то в 2013 р. значним чином почала оновлюватись національна стратегія щодо міжнародного співробітництва в різних галузях економіки. Як і передбачалося, основну увагу було приділено базовим галузям: енергетиці, агропромисловому комплексу, машинобудуванню. Однак, більшою мірою неврахованими в стратегічних намірах держави залишились потреби інтенсифікації міжнародного співробітництва в будівельній галузі.

Удосконалення містобудівної дозвільної системи у 2012 р. сприяло збільшенню кількості об'єктів будівництва майже в 2,5 рази (понад 112 тис. об'єктів). У 2012 р. в експлуатацію введено 10,7 млн кв. м. загальної площі житла, що на 14,2 % більше, ніж у 2011 р. Проте існуючі темпи житлового будівництва недостатні для розв'язання проблеми забезпечення населення житлом насамперед громадян, які потребують поліпшення житлових умов відповідно до законодавства. Середня забезпеченість житлом населення України у 2011 р. становила 23,5 кв. м. загальної площі на одну особу. Державною програмою активізації розвитку економіки на 2013–2014 рр. будівельна галузь визначена як стратегічна для економіки України [3].

Пожвавлення та занепад у будівельній галузі України завжди позначається на темпах виробництва будівельних матеріалів. Експерти галузі відзначають, що наразі українські виробники забезпечують 80 % потреб забудовників, а, за прогнозами, до кінця 2014 р. ця цифра зросте до 85 %. При цьому підприємства будівельного комплексу завантажені лише наполовину. Водночас розмір експорту будівельних матеріалів із України за 8 місяців 2013 р. зріс на 4 % і становить 9,7 млрд грн, що перевищує показники імпорту за цією статтею в два рази [4].

Останнім часом Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України активізувало роботу в напрямку поглиблення саме міжнародного співробітництва в рамках СНД. Так, Рішенням Науково-технічної ради Міністерства від 20.12.2012 р. № 259 було схвалено Угоду про єдині принципи технічного регулювання у будівництві в державах – учасниках СНД з урахуванням зауважень та пропозицій [5].

При цьому, наприклад, в Національному плані заходів з реалізації другого етапу (2012–2015 рр.) Стратегії економічного розвитку Співдружності Незалежних Держав на період до 2020 р., затвердженому Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 травня 2013 року № 294-р [6], одним із напрямів визначені лише загальні питання співробітництва в галузі технічного регулювання (в т. ч. в галузі будівництва). При цьому в самій Стратегії економічного розвитку Співдружності Незалежних Держав на період до 2020 р., затвердженій Рішенням Ради голів урядів Співдружності Незалежних Держав від 14 листопада 2008 р., розвиток кооперації в будівельній галузі, пожвавлення інвестиційної складової та гармонізація будівельних норм (регламентів) держав – членів СНД.

Стосовно технічного регулювання в галузі будівництва, то останні зміни нерозривно пов'язані з міжнародною інтеграцією України та приведення відповідної системи до світових стандартів. Не залишається Україна і осторонь відповідних процесів в рамках ЄС. Так, відповідно до Наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 22 серпня 2013 року № 1010 затверджено зміни до національних стандартів України з набранням чинності з 1

листопада 2013 р., зокрема до ДСТУ 33.201:2004 «Страховий фонд документації. Об'єкти будівництва. Порядок створювання», а також до ДСТУ 33.203:2005 «Страховий фонд документації. Об'єкти культурної спадщини. Порядок створення страхового фонду документації на об'єкти архітектури та містобудування». Гармонізація системи технічного регулювання України до міждержавних стандартів є одним із шляхів підвищення інвестиційної привабливості галузі.

Більш детально слід розглянути процеси співробітництва України і ЄС в будівельній галузі. Процес гармонізації будівельного законодавства в Європі почався між 1991 і 1993 рр., коли була створена спеціальна комісія GAIPEC (Groupe des Associations InterProfessionnelles Europeennes de la Construction), до якої увійшли представники як будівельного сектора, так і страхових компаній.

Завданням комісії було створення умов для можливої гармонізації режимів страхування відповідальності різних учасників будівельного ринку. З цією метою були детально проаналізовані чотири аспекти забезпечення відповідальності в будівельному процесі: процес приймання будівельних робіт, відповідальність різних учасників в ході будівельного процесу, юридичні гарантії, що надаються різними учасниками будівельного процесу, і фінансове покриття збитку. Підсумком роботи групи стало вироблення спільних пропозицій по страхуванню відповідальності, які лягли в основу ст. 23 Директиви 2006/123/ЄС «Про послуги на внутрішньому ринку».

Сьогодні саме Директива 2006/123/ЄС регулює правові відносини у сфері страхування відповідальності будівельними організаціями країн-членів ЄС і встановлює принципи, що гарантують високу якість будівельних робіт. Зокрема Стаття 23 визначає загальні правила, застосовні до страхування професійної відповідальності і до надання фінансової гарантії при нанесенні збитку здоров'ю, безпеки третіх осіб або банкрутства забудовника.

Проте, в силу того, що природа будівельних ринків і діючих на них режимів забезпечення відповідальності в різних країнах ЄС сильно розрізняються, визнання страхового забезпечення або фінансових гарантій кредитних організацій між учасниками будівельного процесу, зареєстрованими в різних державах-членах ЄС, значно ускладнене.

Для вирішення цієї проблеми в ході реалізації програми «Розвиток будівельного ринку ЄС: гарантії стабільності та інноваційного розвитку» в 2008 р. був створений дослідний центр ELIOS (European Liability Insurance Organisation Schemes), засновниками якого виступили провідні дослідницькі центри: СЕА – європейська федерація страхових компаній, спеціалізується на аналізі законодавства в галузі страхування відповідальності в будівництві, CSTB (центр досліджень в області забезпечення технічної безпеки будівель). У більшості держав-членів ЄС відповідальність в будівельному секторі регулюється шляхом прийняття законодавчих актів, що показує, що будівництво розглядається більшістю країн як діяльність, що вимагає особливої уваги. В деяких країнах стандартні будівельні контракти замінюють законодавство в питаннях формування вимог до відповідальності в будівельній галузі.

Роль контракту у встановленні відповідальності в будівництві в державах ЄС розрізняється, вона може бути сильною, середньою або слабкою.

Держави-члени ЄС, де роль контракту можна охарактеризувати як сильну, включають скандинавські країни (Данія, Фінляндія, і Швеція) і Нідерланди, де, за відсутності певних нормативних актів щодо відповідальності в будівництві, стандартні контракти замінюють собою законодавство, яке формує договірний режим відповідальності.

Країнами, де роль контракту можна визначити як середню, є Австрія, Кіпр, Німеччина, Греція, Ірландія і Великобританія. В цих країнах законодавство визначає мінімальні правила відповідальності в будівництві, встановленої договором. Однак ступінь свободи при формуванні фінансових зобов'язань та використання стандартних форм контракту залишається досить високою.

В переважній більшості держав – членів ЄС розвинена система субсидарної або солідарної відповідальності, що підвищує ймовірність компенсації заподіяної шкоди, оскільки потерпіла сторона може вимагати повної компенсації від будь-якої з сторін, які сприяли появі збитку. Застосування цієї системи дозволяє домогтися повної компенсації збитків навіть у випадку банкрутства одного або більше сторін. Це особливо актуально, якщо гарантія, забезпечена страховиком, припиняється в разі банкрутства застрахованої особи. Такий підхід

може розглядатися як вигідний з точки зору захисту інтересів замовника і третіх осіб, але в деяких країнах її застосування викликає ряд питань.

Забезпечення усунення дефектів після завершення будівництва в різних країнах ЄС може носити обов'язковий і добровільний характер. Обов'язкове покриття ризику виявлення прихованих дефектів існує в Данії, Фінляндії, Франції, Італії, Іспанії та Швеції. Варто відзначити, що воно стосується не тільки незначних конструктивних дефектів, але і конструктивних дефектів, які зачіпають придатність будинку до експлуатації на термін до 10 років після завершення будівництва. Обов'язкове покриття збитків по житлових будівель існує в Данії, Іспанії і Швеції. В Італії покривається тільки шкоду при операціях з нерухомим майном, що стосуються фізичних осіб. У Франції покриття збитків розширено на всі типи будівель. Забезпечення відповідальності в основному припускає наявність страхового поліса, хоча в Іспанії і в Фінляндії дозволено забезпечити відповідальність у формі фінансової гарантії.

Платоспроможність в будівельному секторі важливий елемент споживчої безпеки, особливо з урахуванням великої кількості інвестицій і високого ступеня ризику. Необхідно відзначити, що будівельний сектор один з найбільш схильних до ризику банкрутства. У Європейському Союзі будівництво знаходиться серед чотирьох секторів економіки з найвищими показниками банкрутства (20,9 % банкрутств у 2007 р.), у зв'язку з чим в деяких державах-членах ЄС використовується забезпечення покриття ризику банкрутства будівельника до завершення робіт.

З метою забезпечення захисту від банкрутства або шахрайства будівельника застосовуються схеми, що покривають частину вартості завершення будівельних робіт або компенсації авансових платежів. У Бельгії, Фінляндії, Франції та Італії забезпечення цінними паперами щодо запобігання банкрутства до завершення будівництва відповідно до законодавства носить обов'язковий характер. Необхідно зазначити, що такі фінансові інструменти покривають відносно невелику частину вартості будівництва (до 15 %) і тому їх важко розглядати як забезпечення повної безпеки у разі банкрутства або шахрайства.

Висновки. Варто відзначити, що наразі в Європейському Союзі ведеться пошук рішення, спрямованого на зниження бар'єрів для виходу підприємств малого бізнесу на міжнародні ринки, а також для створення умов застосування малими підприємствами нових енергоефективних та екологічно чистих технологій і пропонуються наступні можливі варіанти вирішення:

1. Створення фонду страхових гарантій (експериментальний проект, створюваний ELIOS) – фінансового інструменту, спрямованого на полегшення доступу до страхування для малих і приватних фірм, які бажають застосовувати екологічно чисті технології.

2. Гармонізація відповідальності та страхових систем.

3. Розробка єдиного стандартного будівельного контракту.

4. Отримання певних пільг від страхового сектора при використанні нових технологій.

Зараз для українських будівельників і страхових компаній, з огляду на початкову стадію введення інституту саморегулювання, є особливо важливим вивчення, як досвіду окремих провідних Європейських країн, так і поточних тенденцій в Європейському Союзі у вдосконаленні та уніфікації підходів забезпечення відповідальності в будівельному секторі.

Підсумовуючи основні проблеми, що вирішені, або заплановані до вирішення у ЄС, поглянемо на основні напрями реалізації Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у поєднанні з концептуальними засадами реформування будівельного законодавства України.

Список використаних джерел

- 1) Казанский Ю. Н. Управление строительством: опыт США, Японии, Великобритании, ФРГ, Канады / Ю. Н. Казанский. – М. : Стройиздат, 1994. – 407 с.

- 2) Козич О.М. Досвід провідних країн світу в управлінні будівельною галуззю / О.М. Козич // Державне будівництво. – Харків: ХаРІ НАДУ. – 2012. – № 2. – С.1-7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/5/02.pdf>

- 3) Про затвердження Державної програми активізації розвитку економіки на 2013–2014 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2013 р. № 187 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 24. – Ст. 807.

4) Сектор житлового будівництва зріс на 7 % // Інформаційно-аналітичний бюлетень КМУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.info-kmu.com.ua/2013-11-12-000000pm/article/16899722.html>

5) Про розгляд проекту Угоди: Рішення Науково-технічної ради Мінрегіонбуду від 20 грудня 2012 р. № 259 // Інформаційний бюлетень Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – 2013. – № 1.

6) Про затвердження Національного плану заходів з реалізації другого етапу (2012–2015 роки) Стратегії економічного розвитку Співдружності Незалежних Держав на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 травня 2013 р. № 294-р // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 94.

УДК 353.9:574 (075.8):323.174

ІНВЕСТИЦІЙНА СКЛАДОВА В ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТІЙКІСТЮ РЕГІОНАЛЬНИХ ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ

КАРТАШОВ Є. Г.,
народний депутат України,
кандидат філософських наук

Показано, що реалізація принципів екологоорієнтованого відтворення потенціалу регіону в системі державного управління має враховувати вимоги забезпечення екологічної безпеки на даній території. Основним завданням екологоорієнтованої системи управління відтворенням стратегічного потенціалу регіону є використання можливостей та попередження втрат інвестиційного потенціалу, обумовлених еколого-економічною незбалансованістю.

Ключові слова: державне управління; екологічна безпека; екологоорієнтоване відтворення; інвестиційний потенціал, регіон.

Показано, что реализация принципов эколого-ориентированного воспроизводства потенциала региона в системе государственного управления должна учитывать требования обеспечения экологической безопасности на данной территории. Основным заданием экологоориентированной системы управления воспроизводством стратегического потенциала региона является использование возможностей и предупреждение потерь инвестиционного потенциала, обусловленных эколого-экономической несбалансированностью.

Ключевые слова: государственное управление; экологическая безопасность; экологоориентированное воспроизводство; инвестиционный потенциал; регион.

It is shown that the implementation of the principles of ecologically oriented reproduction potential of the region in public administration must take into account the requirements of ensuring environmental safety in the area. The main objective of environmentally oriented management reproduction strategic potential of the region are the opportunities and investment potential of preventing losses due to ecological and economic imbalance.

Keywords: public administration; environmental safety; environmentally oriented play; the investment potential region.

Вступ. Сучасний соціально-економічний розвиток території залежить від ефективного відтворення інвестиційного потенціалу регіону в умовах екологічних обмежень. Відтворення інвестиційного потенціалу регіону призводить до зростання навантаження на навколишнє природне середовище. Це викликає необхідність переорієнтації управління відтворенням інвестиційного потенціалу регіону на урахування вимог забезпечення екологічної безпеки. Існуюча система управління інвестиційною діяльністю в регіоні не забезпечує екологічно

спрямованого відтворення інвестиційного потенціалу регіону. Це обумовлює необхідність формування регіональної екологічно орієнтованої системи управління відтворенням інвестиційного потенціалу регіону.

Фундаментальні теоретичні та методичні аспекти дослідження еколого-економічної системи наведені у працях видатних вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема, О. Ф. Балацького, С. Н. Бобильова, О. О. Веклич, Л. М. Грановської, Б. М. Данилишина, Л. Г. Мельника, Є. В. Мішеніна, Г. О. Моткіна, М. Я. Лемешева, Є. В. Хлобистова, М. А. Хвесика.

Постановка проблеми. Розвинути теоретичні та науково-методичні положення щодо формування екологоорієнтованої системи управління відтворенням інвестиційного потенціалу регіону.

Результати. Під екологоорієнтованою системою управління відтворенням інвестиційного потенціалу регіону розуміють процес цілеспрямованого впливу керуючої підсистеми на суб'єкти та об'єкти інвестиційного потенціалу в процесах його відтворення в умовах забезпечення екологічної безпеки.

Екологоорієнтована система управління відтворенням інвестиційного потенціалу враховує імператив екологічно орієнтованого розвитку регіону. Він проявляється у здатності суспільства та держави встановлювати пріоритетність екологічних цілей над економічними, імплементації ними екологічних обмежень у конкретні управлінські дії у сфері інвестування. Імператив екологічно орієнтованого розвитку регіону визначається рівнем впливу суб'єктів інвестиційної діяльності на прийняття екологічних рішень, заходами щодо підтримки екологічної ситуації в регіоні на сприятливому рівні, а також рівнем екологічної свідомості інвесторів-природокористувачів.

Реалізація екологоорієнтованого управління відтворенням інвестиційного потенціалу полягає в інтеграції стратегій економічного розвитку з напрямками інвестиційної політики в умовах забезпечення екологічної безпеки.

Метою функціонування екологоорієнтованої системи управління відтворенням інвестиційного потенціалу регіону є створення сприятливих умов для формування інвестиційних ресурсів, організації раціонального їх розподілу та ефективного використання за дотримання екологічних вимог. Система управління інвестиційним потенціалом має бути побудована таким чином, щоб зменшити ризик можливих екологічно обумовлених втрат у майбутньому.

Виходячи з мети, основними завданнями системи екологоорієнтованого управління відтворенням інвестиційного потенціалу в регіоні є: створення сприятливих економічних, екологічних та соціальних умов для формування внутрішніх інвестиційних ресурсів і залучення зовнішніх інвестицій; поєднання ринкових механізмів та державного регулювання у розподілі інвестиційних ресурсів; оптимізація структури інвестування; удосконалення технологічної та відтворювальної структури капіталовкладень; підвищення ефективності реалізації екологічних інвестиційних програм; забезпечення стійкого зростання валового регіонального продукту; зростання рівня прибутковості інвестицій та величини доходу від інвестиційної діяльності; переорієнтація інвестиційних процесів у сфері охорони навколишнього природного середовища на запобігання та ліквідацію екологічно обумовленого інвестиційного збитку на фазах відтворення інвестиційного потенціалу регіону [1].

Головною перевагою екологоорієнтованої системи управління відтворенням інвестиційного потенціалу регіону є використання можливостей та попередження втрат, обумовлених екологічною незбалансованістю у регіоні [2].

Особливість формування екологоорієнтованої системи управління відтворенням інвестиційного потенціалу регіону полягає у доповненні загальних принципів управління інвестиційною діяльністю в регіоні принципом узгодженості економічних та екологічних інтересів. Цей принцип передбачає заходи щодо зменшення негативних наслідків забруднення навколишнього середовища шляхом упровадження у процеси відтворення інвестиційного потенціалу екологічних вимог, що дозволять покращити одночасно економічні та екологічні результати діяльності економічної системи регіону.

Виходячи з цього, екологоорієнтоване управління інвестиційним потенціалом регіону передбачає визначення: джерел надходження інвестиційних ресурсів для здійснення інвестування і вирішення природоохоронних завдань; механізму акумуляції інвестиційних

ресурсів з різних джерел; процесу розподілу сформованого та залученого капіталів за найбільш ефективними видами діяльності з урахуванням природоохоронних капіталовкладень; механізму забезпечення ефективного використання інвестиційних ресурсів; механізму відшкодування екологічно обумовлених інвестиційних збитків.

Суб'єктом екологоорієнтованого управління відтворенням інвестиційного потенціалу регіону є органи законодавчої та виконавчої влади, а об'єктом – відтворення інвестиційного потенціалу регіону. Регіональні органи влади забезпечують екологічно орієнтоване управління відтворенням інвестиційного потенціалу регіону шляхом безпосередньої участі та регулювання.

Участь регіональних органів влади у здійсненні процесів екологоорієнтованого управління відтворенням інвестиційного потенціалу регіону за фазами його відтворення полягає у такому:

1) на фазі формування інвестиційного потенціалу – в управлінні процесами формування інвестиційного потенціалу регіону в умовах забезпечення екологічної безпеки, впровадженні інструментів стимулювання нагромадження капіталу, нормативно-законодавчому забезпеченні функціонування інвестиційної інфраструктури;

2) на фазі розподілу інвестиційного потенціалу – в забезпеченні фінансової самостійності та інвестиційної безпеки суб'єктів господарювання за дотримання екологічних вимог, перерозподілу інвестиційних потоків у стратегічно важливі сфери для соціально-економічного розвитку регіону;

3) на фазі використання інвестиційного потенціалу – в екологічно орієнтованому управлінні інвестиційними програмами та проектами, здійснюваними на території регіону; взаємодії із зовнішнім середовищем (участь у державних, міжрегіональних інвестиційних програмах, спільних проектах великих компаній); визначенні найбільш ефективних інвестиційних проектів з урахуванням необхідності інвестування проектів соціального та екологічного спрямування.

Застосування регіональними органами влади методів регулювання відтворення інвестиційного потенціалу обумовлене тим, що територіальні адміністрації впливають на фінансові ресурси регіону, можуть застосовувати адміністративні та економічні заходи щодо стимулювання або обмеження тих чи інших видів інвестиційної діяльності з урахуванням вимог екологічної безпеки.

Регулювання процесів управління відтворенням інвестиційного потенціалу регіону в умовах забезпечення екологічної безпеки забезпечують такі механізми: акумуляції вільних коштів суб'єктів господарювання потенційними інвесторами; регулювання обсягів капіталовкладень; перетворення інвестиційних ресурсів в об'єкти інвестицій; регулювання відносин між інвестором, власником інвестиційних ресурсів та регіональними органами влади з використання об'єктів інвестицій та розподілу доходу; регулювання обсягів інвестиційних ресурсів на охорону навколишнього природного середовища [5].

Регулювання обсягів інвестиційних ресурсів на охорону навколишнього природного середовища необхідно проводити на основі визначення величини екологічно обумовлених інвестиційних збитків за фазами відтворення інвестиційного потенціалу. Своєчасне фінансування заходів з охорони навколишнього природного середовища у регіоні дозволить вирішити проблему зниження втрат інвестиційного потенціалу внаслідок екологічно незбалансованої діяльності.

Управління екологоорієнтованим відтворенням інвестиційного потенціалу регіону передбачає:

1. Створення необхідних умов для формування інвестиційного потенціалу регіону в умовах забезпечення екологічної безпеки, зокрема: розроблення та затвердження необхідних нормативних документів і законів у сфері інвестиційної та природоохоронної діяльності; створення необхідних умов для залучення іноземних інвестицій; створення необхідної інфраструктури для інвестиційної діяльності (банків, страхових компаній, інформаційне, екологічне забезпечення тощо); створення інвестиційного ринку, зокрема ринку цінних паперів.

2. Вибір пріоритетних напрямів у використанні капітальних вкладень за галузями економіки на основі аналізу значущості розвитку окремих галузей господарства для економіки регіону та потреби в екологізації виробничих процесів, що ґрунтується на критеріях «Програми соціально-економічного розвитку регіону».

3. Вибір та обґрунтування інвестиційних проектів на конкурсній основі з урахуванням екологічної складової. Обґрунтування інвестиційних проектів здійснюється на основі загальноприйнятої методології, тобто на основі зіставлення їх бізнес-планів.

4. Розрахунок необхідного обсягу інвестицій, джерел їх покриття і порядку, в тому числі для забезпечення екологічної безпеки у регіоні, а саме: фінансування інвестицій з державного бюджету; фінансування інвестицій з місцевих бюджетів; банківських кредитів; емісії державних цінних паперів та паперів місцевих органів влади; коштів юридичних і фізичних осіб; іноземних інвестицій.

5. Розподіл державних інвестицій за основними галузями економіки і прибутковими об'єктами на основі обраних екологічно орієнтованих інвестиційних проектів і наявних коштів у регіоні на їх реалізацію.

6. Встановлення взаємозв'язку інвестиційної, науково-технічної та амортизаційної політики щодо забезпечення екологічних умов.

7. Визначення впливу інвестиційної діяльності в умовах забезпечення екологічної безпеки на найважливіші макроекономічні показники розвитку регіону – відображення впливу інвестиційної діяльності на приріст валового регіонального продукту, доходу економічних суб'єктів, інфляцію, випуск найважливіших видів промислової продукції, рівень життя населення та безробіття і т. п.

Регіональні органи влади для забезпечення екологоорієнтованого управління відтворенням інвестиційного потенціалу регіону використовують такі інструменти, як: фінансово-кредитна система, система оподаткування, система платежів за природні ресурси, цінова система, економічні стимули та санкції, система страхування інвестиційних проектів [3].

Стимулювання формування інвестиційного потенціалу охоплює всіх учасників інвестиційного процесу та сприяє акумуляції грошових засобів, призначених для фінансування інвестицій, пошуку проектів для найбільш ефективного їх використання. Методи стимулювання передбачають різні способи впливу на об'єкти за різними напрямками та сферами:

- 1) оптимальне застосування податкових пільг через пільгові податкові ставки, відстрочку сплати податків, тимчасове звільнення від податків;
- 2) застосування методів прискореної амортизації;
- 3) методи залучення вільних коштів населення для фінансування регіональних програм та проектів;
- 4) страхування депозитних вкладів населення;
- 5) створення пайових інвестиційних фондів з розміщенням цінних паперів серед населення;
- 6) поширення облігацій позики місцевих органів влади;
- 7) пільгове кредитування інвестиційних інститутів, підприємств реального сектору економіки;
- 8) використання гарантій для розвитку регіональної інвестиційної інфраструктури;
- 9) пряме бюджетне фінансування регіональних інвестиційних проектів;
- 10) участь обласної адміністрації у створенні регіональних інвестиційних фондів, позиково-гарантійних, венчурних інноваційних фондів, страхових, лізингових та консалтингових компаній і фірм.

Система стимулювання функціонує через перерозподіл інвестиційних ресурсів регіону або надання пільг та гарантій економічним суб'єктам, які можуть забезпечити найбільш ефективне їх використання.

Державне регулювання екологічно спрямованого відтворення інвестиційного потенціалу здійснюється за допомогою: управління державними інвестиціями; введення диференційованих податкових ставок та пільг; надання фінансової допомоги у вигляді дотацій, субвенцій, субсидій, державних позик з метою розвитку окремих регіонів та галузей; проведення стимулювальної фінансово-кредитної, амортизаційної політики та політики ціноутворення; визначення умов використання землі та інших природних ресурсів; здійснення контролю за дотриманням державних норм, стандартів та правил під час інвестиційної діяльності; експертиза інвестиційних проектів та програм [4].

Економічне регулювання інвестиційної діяльності забезпечується такими групами методів: грошово-кредитне регулювання, бюджетне або податкове регулювання, програмний метод (охоплює всі елементи механізму регулювання).

Пріоритетними сферами для громадських ініціатив є: охорона здоров'я; навколишнє природне середовище (утилізація відходів, знешкодження запасів пестицидів тощо); енергозбереження (енергозберігаючі заходи, збільшення використання відновних джерел енергії тощо); водопостачання; місцевий транспорт (подолання ізольованості у сільській місцевості). Фінансування проекту здійснюється Європейською Комісією в рамках програми технічної допомоги ЄС та співфінансується і впроваджується Програмою розвитку ООН в Україні за підтримки уряду України. Проект надає невеликі гранти для впровадження мікропроектів громад на основі принципу самопомоги та в рамках співпраці приватно-державного сектору, де кожен партнер має внести свою частку для розвитку. Встановлено механізм фінансування, який передбачає частку членів громад (не менше 5%), приватний сектор, центральні та місцеві бюджети (не менше 45%), а також участь проекту, що становитиме половину всіх внесків [6].

Управління інвестиційною діяльністю в регіоні передбачає в перспективі впровадження пайового або корпоративного інвестиційного фонду, що проводить діяльність зі спільного інвестування – об'єднання (залучення) грошових коштів інвесторів.

Для забезпечення екологічної безпеки під час відтворення інвестиційного потенціалу регіону пропонується утворення регіонального центру з екологічно орієнтованого управління інвестиційним потенціалом.

Зазначений центр забезпечує виконання таких функцій: проведення оцінки інвестиційного потенціалу регіону з урахуванням впливу екологічного фактора; розроблення пропозицій щодо напрямків раціонального розподілу інвестиційних ресурсів з метою його екологічно орієнтованого відтворення; розроблення інвестиційних проектів екологічного спрямування; проведення конкурсу екологічно орієнтованих бізнес-планів для визначення пріоритетних напрямків, що потребують державної підтримки; підготовку та розроблення напрямів зростання інвестиційного потенціалу для залучення їх до річних програм економічного та соціального розвитку регіону; планування необхідних обсягів інвестиційних ресурсів на охорону навколишнього природного середовища; розроблення плану заходів щодо запобігання та усунення екологічно обумовлених інвестиційних збитків за фазами відтворення інвестиційного потенціалу регіону; підготовку висновків за найбільш ефективними інвестиційними проектами за видами економічної діяльності щодо оцінки виникнення потенційних екологічно обумовлених інвестиційних збитків.

Утілення принципу узгодженості економічних та екологічних інтересів у екологоорієнтованій системі управління відтворенням інвестиційного потенціалу покладено на організаційно-економічний механізм відтворення інвестиційного потенціалу регіону.

Висновки. Тенденції відтворення інвестиційного потенціалу в умовах сталого розвитку визначаються станом економічної та природоохоронної діяльності в регіоні. Ефективна інвестиційна діяльність досягається за рахунок налагодженої системи управління інвестиційними процесами в регіоні. Існуюча система управління інвестиційною діяльністю в регіоні не спрямована на забезпечення екологічних вимог. Це обумовлює необхідність розроблення екологоорієнтованої системи управління відтворенням інвестиційного потенціалу регіону. Під екологоорієнтованою системою управління відтворенням інвестиційного потенціалу регіону розуміють процес цілеспрямованого впливу керуючої підсистеми на суб'єкти та об'єкти інвестиційного потенціалу в процесах його відтворення в умовах забезпечення екологічної безпеки.

Список використаних джерел

1. Андреева Н. М. Теоретичні основи екологізації інвестиційної діяльності в Україні / Н. М. Андреева // Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України. – 2005. – Вип. 15.6. – С. 314-320.
2. Галушкіна Т. П. Еколого-збалансовані пріоритети розвитку територій: концептуальні засади та організаційний механізм / Т. П. Галушкіна, Л. М. Грановська; НАНУ,

Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень, Інститут рису УААН. – Одеса, 2009. – 372 с.

3. Говорун Я. В. Вплив екологічного фактора на складові інвестиційного потенціалу регіону / Я. В. Говорун // Інвестиційні пріоритети епохи глобалізації: вплив на національну економіку та окремий бізнес: матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф., 7–8 жовтня 2010 р. – Дніпропетровськ: Біла К. О., 2010. – Т. 2 – С. 25–27.

4. Грановська Л. М. Еколого-збалансоване природокористування в умовах поліфункціональності територій / Л. М. Грановська. – Херсон: Видавництво ХДУ, 2009. – 414 с.

5. Драган І. О. Наукові основи національної стратегії сталого розвитку України: [монографія] / І. О. Драган // [за наук. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М.А. Хвесика]; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. – 40 с.

6. Шкарупа Е. В. Анализ факторов развития региона как эко-социо-экономической системы / Е. В. Шкарупа // Механизм регулювання економіки. – 2009. – № 1. – С. 155–159.

УДК 323.2:351:342.7] (477)

ПЕРСПЕКТИВИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ПРАВОЗАХИСТУ В УМОВАХ СИСТЕМНОЇ КРИЗИ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

САМОФАЛОВА О. Ю.,
аспірантка Київського національного
університету ім. Тараса Шевченка

У статті розглядаються питання перспектив у здійсненні основної функції державної політики – забезпечення захисту основних прав людини – в умовах сучасної політичної кризи в Україні. Визначено основні прояви та характеристики системної кризи влади, а також недоліки та суперечності державного управління, що обумовили її актуалізацію і в сфері правозахисту. Пропонуються шляхи оптимізації процесів антикризового управління для підвищення правозахисного потенціалу державної політики.

Ключові слова: державна політика; права людини і громадянина; захист прав; криза влади; політична криза.

В статье рассматриваются вопросы дальнейших перспектив в осуществлении основной функции государственной политики – обеспечении защиты основных прав человека – в условиях современного политического кризиса в Украине. Определены основные проявления и характеристики системного кризиса власти, а также недостатки и противоречия государственного управления, обусловившие её актуализацию и в сфере правозащиты. Предлагаются пути оптимизации процессов антикризисного управления для повышения правозащитного потенциала государственной политики.

Ключевые слова: государственная политика; права человека и гражданина; защита прав; кризис власти; политический кризис.

The article deals with the prospects for further implementation of the basic government policy functions – protection of fundamental rights – in the current Ukraine’s political crisis. It defines the main displays and characteristics of the systemic crisis of authority and the defects and contradictions of the government which led to its actualization in the field of human rights protection. The ways for optimizing the process of crisis management to improve the human rights potential of public policy are proposed.

Keywords: public policy; human and civil rights; human rights protection; crisis of authority; political crisis.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Проблема кризи залишалася актуальною в українському політичному дискурсі, по суті, у всі роки незалежності. Протягом усього цього періоду країна по черзі і водночас переживала економічну, політичну, соціальну, демографічну, екологічну, духовну, моральну, ціннісну кризи. Системна криза влади, у якій на сьогодні опинилася Україна стала результатом боротьби між політичними і олігархічними – бізнес угрупованнями за контроль над країною, та ще й за найактивнішої участі іноземних держав, які ведуть суперечку за геополітичний переділ світу. Цей конфлікт закономірно поставив країну на межу громадянської війни, адже основні компоненти суспільства – технічний базис, економіка, соціальна сфера, політика, право та ін. – прийшли в таку взаємну невідповідність, що ця розбалансованість системи вже не могла бути подолана в рамках (без зміни) існуючого соціально-економічного, і, особливо, політичного ладу.

Найбільшою мірою кризовий потенціал державного управління проявив себе в сфері правозахисту, адже диференційований підхід у справі здійснення і захисту прав і свобод до простих громадян і номенклатури, бюрократизм та упередженість, посадові привілеї і зловживання владою, бездіяльність та недбалість органів державної влади, корупція та нехтування приписами законодавства призвели до свого роду прірви між проголошеними правами людини та їх державними гарантіями. Системна криза влади виявилась до певної міри як причиною, так і наслідком негативних тенденцій в здійсненні правозахисної діяльності в Україні та порушення основних положень державної політики в цій сфері, що, зокрема, актуалізувало і питання перспектив її подальшої реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання захисту прав людини є одним із фундаментальних у гуманітарних науках. Тому ця проблематика досить широко розроблена у працях як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників. Однак з точки зору українських реалій, особливої актуальності набувають питання реалізації правозахисної діяльності в умовах сучасних проявів системної кризи влади в Україні. Зокрема питання форм та методів протиборства протестних та державних комунікацій у періоди загострення політичних і соціальних криз, а також специфіки виникнення та протікання сучасної кризи державного управління розглядаються в працях таких українських дослідників, як М. Головатого [1], Д. Кіслова [2], С. Козлова [5], Г. Слізкова [6] та ін. У цих працях також обґрунтовується необхідність державних гарантій прав людини в межах позитивістського підходу, критикується існуючий рівень забезпечення прав людини та ін. В цьому плані актуальним залишається з'ясування специфіки розвитку державної політики у сфері захисту прав людини в контексті подолання кризових тенденцій розвитку системи влади в Україні.

Метою статті є аналіз перспектив та основних орієнтирів сучасної державної політики захисту прав і свобод людини в умовах сучасної системної кризи влади в Україні, що уможливають досягнення демократизації політичної системи та прискорення виходу країни із зтяжнього кризового стану.

Вклад основного матеріалу. Актуальність питання прав і свобод людини і громадянина особливо гостро звучить у період криз та кардинальних суспільно-політичних змін. Українське суспільство вже більше двадцяти років знаходиться в стані транзиту без чітко позначеного кінцевого пункту. Кожна з численних політичних еліт агітує за свої цінності, закликає маси йти в напрямі нею позначеного орієнтиру. З цих напрямів ніяк не складається загальна для всього суспільства траєкторія руху. І якщо й раніше в нашому суспільстві не було знайдено консенсусу щодо подальшого вектора розвитку країни, то в умовах все більш виразного прояву кризового потенціалу сучасного державного управління і певної розгубленості щодо визначення варіантів майбутнього вибору перспектив державної політики в сфері правозахисту ще більше ускладнюється.

Сучасну кризу в українському суспільстві можна охарактеризувати, як «особливий переломний стан у розвитку і функціонуванні політичної системи суспільства, державно-владних структур, який характеризується нестабільністю, розбалансованістю діяльності політичних інститутів, зниженням рівня керованості соціально-економічними процесами,

загостренням політичних конфліктів, наростанням критичної активності мас» [1]. Основними її ознаками стали:

- 1) загострення економічних і соціальних конфліктів, що мають яскраво виражений політичний характер, тому, що вимоги і запити адресуються структурам влади для зміни її політичного курсу, стратегії і методів управління;
- 2) нездатність державної влади керувати конфліктами, що розростаються, регулювати соціально-економічні процеси і відносини колишніми традиційними методами;
- 3) розбалансованість структурно-функціональної системи управління і політичних інститутів влади, розрив взаємодії конструктивних зв'язків з навколишнім середовищем;
- 4) крах легітимності державної влади;
- 5) напружений стан суспільства.

Маючи внутрішньополітичний характер, найбільш яскраво політична криза знайшла свій вияв в таких елементах як: конституційно-правова криза – розрив правового простору (неефективність дій правових механізмів), обмеження або фактичне припинення дії Конституції (а фактично формальне проголошення, при повному недотриманні конституційних гарантій для більшої частини населення); урядова криза – втрата респектабельності й авторитету, розрив вертикалі єдиної виконавчої гілки влади і скорочення державно-адміністративного керуючого впливу; криза партійної системи – розкол в партіях, рухах, втрата авторитету і довіри у мас провідними політичними силами, правлячими партіями; ідеологічний криза – крах принципів, засад, моральності, зростання амплітуди злочинності; падіння престижу і міжнародного впливу держави, поява загрози різного роду міжнародних конфліктів і воєн.

Системна криза влади виявила себе як «динамічний процес трансформаційних змін базисних компонентів політичної системи, наслідком якої став перехід з однієї історично обумовленої конфігурації в іншу або припинення її існування в даній системній якості» [2]. Основним протиріччям, що періодично викликає системні кризи в країні, є неадекватність можливостей регуляторного механізму державного управління. Це відбувається під впливом змін рівня інтенсивності внутрішніх процесів, які забезпечують збереження конфігурації структури органів влади або дій факторів зовнішнього середовища, у тому числі, воєнно-політичного чи економічного характеру. Іноді внутрішні та зовнішні фактори впливу відбуваються одночасно.

Визначальною домінантою розвитку суспільства на цьому етапі стало досягнення критичної точки, за якою межа терпіння (кредит довіри населення до влади) переходить у свою протилежність і має своїм наслідком потужний соціальний вибух. В першу чергу це стосується протидії систематичним зловживанням та нехтуванню правами і свободами громадян. Серед основних причин систематичності такої кризи: зміна стилю управління державою, яка виникла внаслідок появи іншої ідеології влади, що складається з інших пріоритетів (європоцентризм, інші економічні відносини і т. д.), які прийшли на зміну пріоритетам, що протрималися більше десяти років; дефіцит верховенства права, що стало наслідком пріоритетів у державній політиці; слабкість механізмів втілення державної програми в сфері правозахисту на тривалий період та відсутність в цій сфері якісної державної політики, тощо.

До того ж будь-яка політична криза перешкоджає проведенню необхідних реформ – конституційної, судової, кримінальної юстиції, адміністративної тощо. Боротьба політичних опонентів за владу призвела до політизації будь-якого питання, коли кожен крок органів влади, новий законопроект чи кадрові призначення оцінювалися тільки з точки зору отримання переваг у політичній боротьбі. Ця боротьба вкрай негативно позначилася на керованості державного апарату й призвела до посилення незаконних дій як вищих органів державної влади, так і місцевих влад.

Перерозподіл владних повноважень, політичний і силовий контроль за ресурсною базою з боку основних політико-економічних груп тиску, зміна власників у стратегічних галузях економіки, легалізація і захист власності та інші причини спровокували системні порушення у царині прав людини. Особливо слід звернути увагу на соціально-економічну і особистісну складову порушення прав і свобод людини в Україні, зокрема це проблеми: сприятливих умов для ведення бізнесу; різні види соціального і пенсійного забезпечення; надання якісних медичних і освітніх послуг та інше. В таких умовах формування ефективної

системи правозахисту зводилось практично нанівець, адже все частіше зазнавали порушень громадянські та особисті права, права ув'язнених, соціальні, політичні та економічні права; продовжували і навіть подеколи посилювались використання прокуратури, МВС, СБУ, податкових органів як інструментів для репресій проти опозиції та громадських рухів; продовжувала залишатися цілком залежною судовою системою: контроль над судами став ключовою умовою збереження влади тощо.

Слід відзначити і зростаючу неповагу політичних сил до інституту правосуддя та принципів верховенства права, намагання використати суди для політичних переваг і незаконні дії відносно судів у випадках, коли ухвалені рішення суперечать політичним інтересам. Говорити про реальний захист прав людини державою стало недоречно, адже за відсутності сильної й незалежної судової влади захист прав людини стає примарним.

Так не виконання законодавства та відсутність ефективних механізмів примусу такого виконання залишається однією з базових проблем державної політики. Законодавством нехтують на всіх рівнях влади від органів місцевого самоврядування до Президента та Прем'єр-міністра, законодавча, виконавча та судова гілка влади. Це зумовлено недостатністю чіткого процесуально-правового регулювання з боку посадових та службових осіб сфери захисту прав і свобод людини і громадянина та відсутністю визначення чітких процедур реалізації багатьох прав і свобод. До того ж в Україні правозахисні функції покладені відразу на кілька інститутів: на Президента, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Міністерство юстиції, Міністерство внутрішніх справ України, Конституційний Суд, та інші. Кожен з них готує ряд нормативних документів, присвячених правам людини. Однак такий порядок лише робить державну політику більш непослідовною і фрагментарною.

При цьому конституція передбачає лише загальні вимоги на зразок: Верховна Рада України визначає права й свободи людини та їх гарантії, Президент України є гарантом прав і свобод людини, Кабінет Міністрів вживає заходи щодо забезпечення прав і свобод людини... Проблемою є значною мірою те, що у особи немає ефективних механізмів примусити органи влади виконувати конституційні приписи. Навіть отримавши рішення суду, людина не може захиститися, оскільки біля 70 % усіх рішень судів в цивільних, господарських та адміністративних справах не виконуються.

Ця проблема визнана системною європейським судом з прав людини і визнається порушенням з боку України в біля 80 % справах, що розглядаються в цьому суді проти країни. На думку Кіслова Д. В., «системність таких кризових питань обумовлена розвитком комунікативності систем, в яких вони розвиваються. При цьому основними виступають управлінські політичні та соціальні комунікації, суб'єкти яких здатні впливати на ситуативні зміни та трансформації соціуму. Без заздальгедь виробленої здатності до самореформування, адаптації до будь-яких непередбачуваних ситуацій, гнучкості та мобільності такі суб'єкти управління не можуть ефективно керувати необхідними трансформаціями» [3]. Це достатньо жорстко довела реальна ситуація сьогодення України.

Державний захист прав, в основному, носить формальний характер: основні права людини закріплені в нормативних документах, проте до цих пір не було створено умов для їх реалізації. Наприклад, досить згадати визнання української Конституції 1996 року чи не найдемократичнішою у світі. Однак вона не сприяла вирішенню завдань політичної ефективності і стабільності, а, навпаки, стала предметом постійних суперечок, змін і реформ, що заважали функціонуванню політичної системи [4].

Тільки загальне і всебічне виконання діючого в Україні законодавства надасть змогу і впровадити, і реалізувати ті позитивні складові, які несе в собі будь-яка правозахисна державна політика. Тому в її основі перш за все мають переважати ідеї правового позитивізму, завданням якого є зміцнення зв'язку права з суверенною владою, поглиблення довіри до державного апарату, досягнення впевненості і стабільності в суспільстві. Правовий позитивізм заклав основу концепції правової держави, суть якої полягає в утвердженні ідеї, що над громадянином, над владою і над державою стоїть незмінний правопорядок. Державний апарат при цьому зв'язаний, обмежений ним же виданими законами. Держава повинна гарантувати нормами діючого права сферу прав громадян і їхніх свобод.

На наш погляд використання основних принципів правового позитивізму дозволять зосередити увагу на необхідності державної політики у сфері захисту прав людини. Актуально

для сьогодношньої України звучить теза про те, що без цілеспрямованих дій держави, права людини будуть лише формальністю. Також доцільно, слідом за правовими позитивістами домагатися чіткості і відповідності законів один одному. При цьому слід враховувати, що «ряд характеристик, притаманних правовому позитивізму, обумовлюють його як сильні, так і слабкі сторони, його переваги і недоліки. Так зведення складного феномену права виключно до права позитивного робить юридичний позитивізм вразливим для критики» [5].

Проте, сила позиції юридичного позитивізму проявляється також у відстоюванні особливої цінності і важливості правового порядку, встановлення якого розглядається в якості необхідної умови гуманізації людського співіснування. Однак у цьому ж виявляється і його слабкість. Позитивістське розуміння права веде до ототожнення його з наказами держави. А це може призвести і до поглиблення кризи влади.

Правовий позитивізм орієнтує громадян на законслухняну поведінку, формує установку на довіру до існуючого правопорядку. Однак там, де консенсус відсутній, для того щоб позитивне право не перетворювалося в антигуманну силу, воно повинне бути підтримане обґрунтуванням і схильне до критичної оцінки.

Використання елементів правового позитивізму в створенні правозахисної політики держави може посприяти вдосконаленню роботи державних чиновників, дисциплінувати всіх учасників правових відносин, що є необхідними умовами сьогодношнього суспільно-політичного життя України. Важливим моментом цієї філософської течії є переконання, що представники держави повинні керуватися тільки законом, в той час як політики – мораллю. В цьому положенні криється раціональне зерно, адже не менш важливою руйнівною силою, що призвела до нинішньої кризи влади стала процвітаюча корупція в органах влади. За умови ослаблення правозахисної функції органів державної влади, розв'язання конфліктів в суспільстві все більше зсувалося в позаправовий простір, а легітимність органів державної влади виявилась під загрозою.

Щоб публічний службовець не скоював жодних порушень, в нього в першу чергу не має бути дискреційних повноважень. В попередження кризових тенденцій в органах влади потрібно чітко прописати обов'язки кожного службовця, оскільки розмитість часто призводить до «порожнього» покарання. Якість виконання цих обов'язків і завдань, чітке дотримання вказаних обмежень, професійна компетентність, позитивний імідж та етика поведінки виступають індикатором результативності діяльності державних службовців і одним із визначальних чинників успішної державної політики.

Окрім органів державної влади правозахисні організації, разом з іншими інституціями громадянського суспільства, також забезпечують громадський контроль державної політики у сфері захисту прав людини, в такий спосіб сприяючи коригуванню правозахисної складової державної політики. Проте в умовах сучасної кризи, в консультаціях з громадськістю, за спільної участі органів державної влади та структур громадянського суспільства, стали частими приклади та виразні тенденції як поєднання таких зусиль, так і відкритого протистояння. Саме відсутність чітких меж та конструктивної взаємодії влади і громадянського суспільства дала сприятливий ґрунт для численних порушень прав і свобод громадян.

Неабияке значення має також подолання правового нігілізму, розвиток правової освіти і виховання. Це дуже важливо з огляду на розвиток громадянського суспільства і вільних ринкових відносин. Усе більше громадян залучаються до підприємницької діяльності, а успіх у цій діяльності багато в чому залежить від обізнаності громадян в галузі своїх прав і обов'язків, і від правової культури у цілому.

На думку Слізкової Г. В., витоки системної кризи влади в Україні в тому, що «початок переходу від тоталітарної, авторитарної системи до демократичної ознаменувався втратою базових соціальних інститутів (економічних, політичних, соціокультурних), соціальної структури суспільства, соціальної свідомості, духовних цінностей та моделей масової поведінки. Замість них досьогодні в Україні не сформувалася новітня політична система суспільства, не відбулося відповідної соціальної структуризації, не сформувалася і система духовних, моральних цінностей, основу яких мали би становити наша історія, традиції, менталітет, культура» [6]. Тому перспективи реалізації ефективної державної політики в сфері правозахисту в першу чергу залежать від чіткого уявлення про цілі, які треба досягти. Сприятливий для суспільства вихід з кризи може бути досягнутий лише за наявності у влади

чітких уявлень про кінцеву мету перетворень у здійсненні загальнонаціональних завдань, за умови існування належного ступеня згоди суспільства з цими завданнями та шляхами їх виконання.

Державна політика в сфері правозахисту має передбачати як розробку та втілення ряду антикризових заходів, так і їх гнучке поєднання з вже встановленими стратегічними напрямками її розвитку. Зокрема, необхідно враховувати:

- різнонаправленість інтересів громадян та чиновників;
- потребування системи комунікації між керуючою системою та громадянами, за якої відповідні структури та спеціалісти змогли б пояснювати громадянам цілі та методи конкретної правозахисної політики, аргументувати характер та зміст своєї діяльності, в умовах, в яких вони змушені працювати та приймати рішення;
- існування стереотипів у сприйнятті влади;
- розуміння державними службовцями, що їх поведінка як «власників» влади, а не як її представників провокує системні кризи влади;
- необхідність визнання управлінцями своєї відповідальності за прийняття управлінських рішень в сфері захисту прав людини та ін.

Тому в умовах сучасної політичної кризи в Україні процес вироблення державної політики в сфері правозахисту має передбачати:

- подальший пошук балансу між індивідуальною автономією і державною допомогою;
- постановкою ціннісних пріоритетів захисту прав людини;
- цільову переорієнтацію діяльності органів державної влади;
- ідеологічне і морально - правове виховання особистості;
- створення умов для співпраці державних і громадських правозахисних інститутів;
- забезпечення правової чіткості та відповідності різних нормативних актів один одному;
- розмежування повноважень політиків і державних службовців (бюрократів);
- прогресивні зміни у способі життя населення;
- правова регламентація діяльності органів державної влади та функціонування державних органів у рамках законодавства;
- упорядкування правового статусу державних органів, інших інститутів політичної системи (партій, громадських організацій і рухів, місцевого самоврядування), конкретизація повноважень різних учасників суспільно-політичної діяльності;
- врахування домовленостей між політиками, що не мають юридичного характеру.

Висновки. Отже, підвищення ефективності функціонування системи державної влади безпосередньо пов'язано з передбаченням кризових ситуацій та керування процесами для їх розв'язання. Це потребує дотримуватися, визначених «правил гри», усіма учасниками політичного процесу і управлінського впливу. Правозахисна діяльність має бути ознакою та складовою частиною діяльності будь-якого органу державної влади, що прямо передбачено Конституцією України і законодавством.

В контексті цього правозахисна діяльність в Україні вимагає залучення певного комплексу антикризових засобів, методів і прийомів. При цьому слід враховувати, що в контексті українських реалій повна абсолютизація позитивістського підходу до утвердження і захисту прав людини загрожує невинуватим посиленням органів державної влади, що неминуче призведе до нових форм і проявів системної кризи в державі.

Тому предметом подальших наукових досліджень має стати проблема пошуку національної концепції правозахисної державної політики в Україні на основі врахування елементів правового позитивізму, що зумовлено тимчасовою необхідністю.

Список використаних джерел

1. Головатий М. Українська криза: політико-психологічний вимір [Електронний ресурс] / М. Головатий // Персонал плюс. – 2009. – № 16(318). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.personal-plus.net/318/4772.html>. – Назва з екрана.
2. Політична енциклопедія / [редкол.: Ю. Левенець, Ю. Шаповал (заст. голови) та ін.]. – К.: Парламентське вид-во, 2011. – 808 с.

3. Кіслов Д. В. Державні та протестні комунікації під час політичних криз [Електронний ресурс] / Д. В. Кіслов // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2014. – № 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=674>
4. Конституція України / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К.: Парламентське видавництво, 2010. – 64 с. – (Бібліотека офіційних видань)
5. Козлов С. Юридичний позитивізм як метод врегулювання політичної кризи / С. Козлов // Юридична газета. – №3 (5). – 27 грудня 2004 р.
6. Слізкова Г. В. Кризові явища в системі державного управління України: причини виникнення, розвиток, шляхи подолання / Г. В. Слізкова // Вісник КНУТД. – 2012. – № 2. – С. 137-142.