

4. *Іванов В. М.* Основи соціального управління / В. М. Іванов. – К., 2001.
5. *Канафоцкая Г.* Духовномировоззренческая функция современного образования / Г. Канафоцкая, Т. Куценко // Наука и образование на пороге III тысячелетия : тезисы докладов международного конгресса. – Минск, 2000.
6. *Олійник В. В.* Феномен формування управлінської еліти в парадигмі неперервної освіти / В. В. Олійник // Теорія і практика управління соціальними системами, 2013. – № 2. – С. 26–36.
7. *Пірен М. І.* Політико-управлінська еліта України: соціо-психологічний аналіз : монографія / М. І. Пірен. – Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2013. – 424 с.
8. *Ріктор Т. Л.* Владна еліта в умовах нестабільності українського суспільства / Т. Л. Ріктор. – К. : Софія-А, 2007. – 273 с.

**Leskova L. F. Problems of new administrative elite formation in Ukraine.**

*The article actualizes the need of new active managerial elite appearance in Ukraine that should be able to plan and implement social and economic changes in society and lead their implementation. The fundamental ways of political and administrative elite development in modern conditions are described.*

**Key words:** elite, managerial elite, political and administrative elite, formation of managerial elite.

*Надійшла до редколегії 22.01.2015 р.*

**УДК:35.072.21**

**Р. В. Линник,**

*здобувач кафедри права та європейської інтеграції*

*ХарPI НАДУ,*

*м. Харків*

## **ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК НЕОБХІДНА УМОВА ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ В РЕГІОНІ**

*Установлено необхідність конституційного врегулювання механізму функціонування органів публічної влади в регіонах, збалансування повноважень різних суб'єктів, утвердження нових засад функціонування системи органів місцевого самоврядування, а також змістовне наповнення конструкції “відповідальність при управлінні регіоном” реально вплине на пошук компромісних рішень взаємодії ринкового саморегулювання, державного управління і громадського контролю у регіоні за результатами проведених досліджень.*

**Ключові слова:** органи публічної влади, регіони, ефективність управління, відповідальність, позитивна відповідальність, юридична відповідальність.

У ст. 1 Конституції України проголошено нашу державу правовою [1]. Проте дана норма багато в чому має декларативний характер. Правову державу вибрано як мету, до якої ми прагнемо, з досягненням якої пов'язаний нинішній і подальший розвиток суспільних відносин в Україні.

Формування правової держави – надзвичайно складний процес, який пов'язаний із законодавчим визначенням відповідних принципів: пріоритету прав і свобод людини і громадянина, верховенства права, розподілу влади, взаємної відповідальності держави і громадянина тощо. Тільки їхнє повне та точне дотримання і виконання у своїй сукупності стане підґрунтям формування правової держави.

Проблема ефективного функціонування органів публічного управління в Україні не може бути вирішеною без докорінного реформування конституційно-правового

статусу та засад діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади в областях і районах. Комплексного рішення потребує розширення повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня (села, селища, міста). Наділення їх відповідними фінансовими та матеріальними ресурсами є вкрай важливим та економічно доцільним. І разом з цим слід установити взаємну відповідальність органів публічної влади і громадян, що проживають у певному регіоні. Реалізація цього принципу гарантує існування правової держави, дає можливість державі і громадянину висувати взаємні вимоги, дозволяє застосовувати заходи примусу стосовно суб'єктів, що порушують установлений порядок.

Теперішню ситуацію в Україні можна охарактеризувати як системну кризу – кризу базових відносин у політико-правовій та соціально-економічній сферах, на яких будувалася чинна модель розвитку країни. Тривале нехтування потребою здійснення суспільних перетворень, яких вимагали виклики сучасності, призвело до деградації більшості важливих суспільних інститутів в Україні, погіршило ситуацію із забезпечення базових прав і свобод людини і громадянина, поставило під загрозу суверенітет нашої держави.

Трансформації публічної влади в напрямку децентралізації поряд із можливістю усвідомлення характерних ознак цього феномена створювали об'єктивну необхідність теоретичного обґрунтування найоптимальнішого механізму взаємодії влади і громадянського суспільства. Це потребує окремого дослідження необхідних умов ефективного управління в регіонах України.

Визначити основні умови ефективного функціонування публічної влади в Україні – значить, уже розпочати шлях до оновленої системи державного управління, а також запобігти повторенню подібних криз у майбутньому.

Загальні проблеми влади розглядаються в достатньо великій кількості робіт. Виняткову роль у становленні і розвитку вітчизняних шкіл регіоналістики відіграли О. Амосов, С. Газарян, Л. Зайцева, В. Керецман, А. Лелеченко, М. Мальський, В. Мамонова, В. Мамутов, І. Михасюк, Г. Чапала, М. Чумаченко та інші.

Регіональну політику за кордоном досліджували: російські вчені В. Лексін і А. Швецов, азербайджанський учений А. Ібрагімов, грузинський учений В. Раміашвілі, казахський учений Г. Куатбаєва, представники польської науки Б. Вош і О. Фріман.

Проблему відповідальності держави перед громадянином було вперше поставлено в роботах античних мислителів, а потім вона набула подальшого розгляду у працях західних учених-правознавців, що багато в чому зумовило її глибокий ступінь теоретичної розробленості та високий рівень реалізації в національних правових системах таких країн, як Німеччина, Франція, США, Швейцарія, Польща [11; 12].

Досягнення західних держав у сфері відповідальності держави перед громадянином послужили основою не тільки для розвитку юридичної науки, але й сприяли затвердженню демократичних інститутів у багатьох державах, що розвиваються. Завдяки спільним зусиллям світової спільноти були сформовано міжнародні стандарти у сфері відповідальності держави, що стали предметом дослідження українських науковців.

Великий вплив на розвиток інституту відповідальності держави перед громадянином України здійснили сучасні роботи російських учених, серед яких слід відзначити О. Авдошина, І. Барцица, В. Виноградова, Д. Горбунова, В. Дмитрієва, М. Котлярова, В. Савіна, Ю. Тихомирова.

Тому метою статті стала розробка теоретичних засад відповідальності регіонів перед громадянами.

Аналіз ефективного управління на певній території в Україні неможливий без визначення поняття “регіон”, оскільки ні чинна Конституція України, ні конституційні закони не встановлюють точних і беззаперечних ознак регіону в нашій державі. Рациональне зерно міститься в позиції В. Лексіна і А. Швецова, які розуміють під територією (як аналогом регіону) сукупність частин соціального, природно-ресурсного та інших потенціалів держави, які збігаються просторово і стосовно яких можуть здійснюватися регулятивні дії як з боку держави, так і з боку органів влади або самоврядування даної території [7, с. 25]. Ця позиція є актуальною для науки державного управління, зокрема тому, що автори підкреслюють: по-перше, тільки таке територіальне утворення, стосовно якого можуть здійснюватися регулятивні дії, є регіоном, а по-друге, застосовують поняття “сукупність”, а не система, хоча, на нашу думку, більш адекватно було би вживати запропонований цими ж авторами в іншому місці термін “системно-конгломератна структура”.

У світовій регіональній науці найбільш поширені чотирипарадигми регіонів:

1. Регіон як квазідержава. Це відносно уособлена підсистема держави і національної економіки. У більшості країн регіони акумулюють усе більше функцій і фінансових ресурсів, що раніше належали центру. Пожвавляються процеси децентралізації або федералізації країн. Наприклад, у Бельгії створеного віфедерації. Дуже цікаві тенденції спостерігаються у Великій Британії (питання самостійності Північної Ірландії, Шотландії), Іспанії тощо. Об’єктом дослідження у цьому випадку є вдосконалення механізму взаємодії загальнодержавної та регіональної влад, форм міжрегіональних економічних відносин.

2. Регіон як квазікорпорація. За цією якістю регіон є великим суб’єктом власності (регіональної та муніципальної) та економічної діяльності. Регіону треба управляти своєю власністю, вступати у відносини з іншими регіонами і країнами. Він має захищати власну торговельну марку, боротися за вищий інвестиційний та підприємницький рейтинги, за трансферти та економічні пільги тощо. Отже, регіон є учасником конкурентної боротьби на ринках товарів, капіталу, праці і взаємодіє з національними і транснаціональними корпораціями.

3. Регіон як ринок. Вплив регіону як квазідержави та квазікорпорації сприяє зближенню ринкових ареалів із межами регіонів. Нині виникає нова наука – регіональне ринкознавство. Такий підхід до регіону акцентує увагу на загальних умовах економічної діяльності (підприємницький клімат) і особливостях регіональних ринків товарів, послуг, праці, кредитно-фінансових ресурсів, цінних паперів, інформації, знань тощо.

4. Регіон як соціум. У цьому аспекті на перший план виступають інтереси різних груп населення у сфері освіти, охорони здоров’я, культури, охорони навколишнього середовища та проблем розселення [6].

Проектом Закону України “Про внесення змін до Конституції України” запроваджено такі адміністративно-територіальні одиниці в Україні є: “регіони, райони, громади. Регіонами України є: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, ... Чернігівська області, міста Київ та Севастополь” [13].

Регіон, на думку Президента України, яку зазначено як квазідержаву, як суб’єкт державного управління, який має багатоцільовий характер розвитку, а саме: підвищення рівня життя населення, реалізація потенціалу, використання територіальних ресурсів тощо.

У контексті наведених міркувань регіон можна розглядати як провідника та повноправного учасника державної регіональної політики, який здатний реалізувати власні регіональні інтереси, узгоджені із загальнодержавною стратегією розвитку суспільства.

Однак для досягнення ефективності при управлінні в регіонах слід дотримуватися відповідних принципів, технологій і умов.

Сучасна наука виробила таке змістовне наповнення терміну “ефективність” – відповідність результату цінностям, потребам, цілям і засобам управління. Ефективність є багатоаспектною характеристикою управління, тому визначається різними критеріями [10, с. 37–38]. Спроби вимірювати ефективність управління в регіоні за допомогою тільки одного критерію (економічна ефективність) є зараз неадекватними в силу різних причин. Базуючись на даному узагальненні, вважаємо, що ефективність управління в регіоні слід пов’язувати більше із соціально-політичними та навіть із психологічними та екологічними аспектами, які не мають реального грошового прояву.

Ефективність управління в регіонах залежить від багатьох факторів, серед яких: територіальна організація влади, що базується на системі адміністративно-територіального устрою; розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування; організаційно-функціональна структура органів публічної влади; матеріальна та фінансова основа діяльності; відповідальність органів публічної влади в регіоні перед громадянами тощо.

Розвиваючи даний методологічний підхід, додамо, що відповідальність публічної влади передбачає створення системного моніторингу стану об’єкта управління як необхідної умови для прийняття управлінських рішень. Відсутність системного моніторингу призводить до зниження раціональності прийняття як стратегічних, так і тактичних рішень, що може негативно позначитися як на стані об’єкта управління, так і самої влади.

Відповідальність як дефініція суспільної науки має вельми розмиті контури і залишається багатофакторним феноменом. Відповідальність як явище соціальне означає відповідність поведінки особи соціально-нормативним вимогам. Але існують різні точки зору стосовно видів і форм відповідальності. Так, деякі вчені виділяють соціальну відповідальність та відповідальність юридичну. При цьому використовується різне тлумачення позитивного та негативного аспектів. Позитивний аспект юридичної відповідальності означає свідому позитивну поведінку суб’єктів, що відображає відношення до права як соціального явища. Застосування заходів негативної юридичної відповідальності стимулює правомірну поведінку та попереджує правопорушення в суспільстві.

Серед причин різноплановості визначення юридичної відповідальності слід відзначити її багатофункціональність, існування кількох видів відповідальності, а також зв’язок права з політикою, мораллю та економікою.

Політична відповідальність – це інститут соціальної відповідальності суб’єктів політики за наслідки їхньої політичної діяльності. Політична відповідальність охоплює кілька рівнів проблеми: 1) морально-психологічний стан суб’єктів політики, що базується на розумінні сенсу та наслідків політичної діяльності, підґрунтям якої є політичні інтереси та потреби, політична свідомість, здатність до мобілізації політичної волі та визначення політичних цілей [9].

Актуальним на сьогодні є підвищення рівня професійної компетентності, впевненості у правильному політичному курсі вибору громадянського обов’язку та патріотизму, відчуття причетності суб’єкта до суспільно значущих доленосних рішень. Свідоме дотримання політичним суб’єктом норм і правил політичного життя, зовнішніх (підзвітність, карність, стандарти, рекомендації тощо) та внутрішніх (обов’язок, моральні чинники тощо) форм контролю політичної діяльності.

Комплексне дослідження О. Носкової пропонує структуру, принципи, функції та завдання позитивної юридичної відповідальності [8]. Водночас не всі правові конструкції можуть бути перенесені до сучасного українського управління.

Б. Базилев розглядає позитивну юридичну відповідальність як обов'язок, добровільну форму реалізації юридичної відповідальності, внутрішній стан суб'єкта, при цьому юридична відповідальність становить обов'язок суб'єкта суспільного життя діяти у відповідності до вимог правових норм, в яких виражається зафіксована у законі воля владарюючого класу або всього народу. З цієї точки зору зміст юридичної відповідальності – це реальна правомірна поведінка суб'єкта права [5, с. 26]. Іншої точки дотримується М. Байтін: “позитивна відповідальність – це різновид соціальної (моральної), а не юридичної відповідальності” [6, с. 242].

У даному контексті позитивна відповідальність є результатом правового впливу норм на людську свідомість. Право виконує інформаційну, виховну, мотиваційну функції, у результаті чого особистість приходить до розуміння необхідності правомірної поведінки. Однак у цьому випадку вплив здійснюється не тільки за допомогою норм права, діють також норми моралі, етики. Тому А. Агаджанов зазначає, що позитивна відповідальність носить не стільки правовий, скільки загальносоціальний характер [4], і з цим твердженням важко не погодитись.

Отже, у рамках даного наукового дослідження відповідальність держави розуміється як покладений на органи публічної влади обов'язок відповідати за якість управління регіоном. Існує відповідальність у двох вимірах: 1) перед державою (органами центральної влади); 2) перед громадянами (поділяється на позитивну та юридичну). Юридична відповідальність поділяється на декілька видів: адміністративна, кримінальна, дисциплінарна, цивільно-правова, фінансова та конституційно-правова.

Постановою Верховної Ради України було визначено складові нової політики державного управління: дерегуляція та зменшення кількості точок дотику бізнесу та держави; децентралізація та регіональний розвиток, максимальна передача функцій на місцевий рівень; оновлення державних кадрів; запровадження електронного урядування [2].

Переважна більшість запропонованих Президентом України змін до Конституції України стосуються саме децентралізації публічної влади в Україні та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. Запропоновано докорінно змінити засади організації та функціонування органів місцевого самоврядування шляхом закріплення його розуміння як права та спроможності жителів громад у межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Проектом запропоновано, що розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їхніх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності [3].

У регіонах та районах пропонується запровадити інститут представників Президента України, які на відповідній території здійснюватимуть нагляд за відповідністю Конституції та законам України спрямовуватимуть та організовуватимуть діяльність усіх територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного або воєнного стану.

Таким чином, у проекті запропоновано комплексне вирішення проблеми децентралізації влади в Україні з наданням відповідних владних повноважень як органам місцевого самоврядування, так і органам виконавчої влади на місцях.

Ефективне управління в регіонах залежатиме від особистої відповідальності посадових осіб, від спільної політичної діяльності, від рівня розвитку групи, що здійснює цю діяльність, її згуртованості, близькості ціннісних орієнтацій, емоційної ідентифікації.

Конституцією та законами України слід також створити бар'єри для намагання регіональної влади у силу об'єктивних і суб'єктивних причин звузити простір власної відповідальності. Це призведе або до того, що в регіональній владі звузиться і сфера повноважень, або до того, що її змусять (як зверху, так і знизу) розширити межі відповідальності, привівши їх у відповідність із повноваженнями. При цьому в кожному разі склад регіональної влади (як щодо змісту, так і персонально) може бути змінений. У разі зміни змісту регіональної влади регіон як певна локалізація адміністративної влади може припинити існування.

Визначальне місце серед факторів, які забезпечують ефективність управління влади в регіоні, посідає юридична відповідальність. На відміну від політичної відповідальності, метою юридичної відповідальності є вияв її соціальної необхідності та ефективності. Поняття "юридична відповідальність", як правило, використовується при розгляді питань про наслідки правопорушень та отожднюється з покараннями за порушення норм права [5]. У даному випадку правова відповідальність обоюнюється з покаранням.

У руслі традиційного спеціально-юридичного аналізу проблеми юридичної відповідальності найбільш поширеним є трактування її як заходу державного примусу, як реакції на скоєне правопорушення. Відповідальність як захід державного примусу виражається в засудженні правопорушення та встановленні для правопорушника певних негативних наслідків у вигляді обмежень (позбавлень) особистого або майнового характеру. Державно-примусовий характер виражається перш за все тим, що у випадку правопорушення відповідальність покладається незалежно від волі та бажання правопорушника та носить стосовно нього вищий характер.

Отже, юридична відповідальність порівняно з політичною має більш чіткий прояв, регламентується правовими нормами, які встановлені Конституцією і законами України, реалізується спеціально вповноваженими органами влади відповідно до процесуального законодавства, є одним із видів державного примусу, існує поряд з мірами захисту суб'єктивних прав та законних інтересів учасників правовідносин, із заходами превентивного характеру, які забезпечують належну та ефективну роботу механізму управління у регіонах.

Разом із тим юридичну відповідальність можна розглядати як особливий вид обов'язку – обов'язку зазнавати заходів державного примусу за скоєне правопорушення. У такому контексті стає зрозумілим покладання додаткових переобтяжень під час присікання, наприклад, порушень фінансової дисципліни.

Суб'єктами юридичної відповідальності перед громадянами можуть виступати: по-перше, органи публічної влади, і по-друге, її представники: державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування.

За результатами проведених досліджень встановлено необхідність конституційного врегулювання механізму функціонування органів публічної влади у регіонах, збалансування повноважень різних суб'єктів, утвердження нових засад функціонування системи органів місцевого самоврядування, а також змістовне наповнення конструкції "відповідальність при управлінні регіоном" реально вплине на пошук компромісних рішень взаємодії ринкового саморегулювання, державного управління і громадського контролю у регіоні.

Але в умовах необхідності реформування системи державного управління, моніторингу стану реалізації реформ та проведення комплексної й адекватної оцінки ефективності управління у регіонах України постає потреба у розробці методики, яка враховувала би показники політичної та юридичної відповідальності органів публічної влади і посадових осіб, суб'єктів політики, яка дозволяла б оцінити ефективність управління як на регіональному, так і на загальнонаціональному рівнях.

Наукове обґрунтування і практичне застосування такої методики при управлінні в регіонах стане підґрунтям для ефективного функціонування органів публічної влади, акумуляції фінансових ресурсів на місцевому рівні і врешті решт – розбудови правової, демократичної, економічно розвиненої держави.

#### **Література:**

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Верховної Ради України від 11.12.2014 р. № 26-VIII // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 102. – Ст. 3005.
3. Про внесення змін до Конституції України : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.
4. Агаджанов А. А. Юридическая ответственность государства как гарантия законности: проблемы теории и практики в Российской Федерации : дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.01 / А. Агаджанов. – Челябинск, 2006 – 177 с.
5. Базылев Б. Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы) / Б. Т. Базылев. – Красноярск : Изд-во Краснояр. ун-та, 1985. – 120 с.
6. Байтин М. И. Сущность права : микроформа (Соврем. норматив. правопонимание на грани двух веков) / М. И. Байтин ; М-во образования Рос. Федерации ; Саратов. гос. акад. права Оригинал. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2001. – 413 с.
7. Лексин В. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. – М. : УРСС, 1997. – 372 с.
8. Носкова Е. А. Позитивная юридическая ответственность : монография / под общ. ред. Р. Л. Хачатурова ; М-во образования Рос. Федерации. Волж. ун-т им. В.Н. Татищева. – Тольятти : Волж. ун-т им. В. Н. Татищева, 2003. – 143 с.
9. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко ; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
10. Солодкая М. С. Концептуальные основания управления регионом [Електронний ресурс] / М. С. Солодкая // Credo. – 2002. – Режим доступу : <http://credonew.ru>.
11. Woś B. Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce / B. Woś. – Wrocław : Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, 2005 – 177 s.
12. Freeman O. Regionalizacja w Europie Zachodniej / O. Freeman. – Warszawa, 1991. – 217 s.

#### ***Lynnyk R. V. Responsibility as prerequisite for effective regional governance.***

*The results of the studies showed the need for a constitutional settlement of mechanism of public authorities functioning in the regions; balancing the responsibilities of different subjects; establishing new principles of the functioning of local government system, as well as the contents filling of design “responsibility in the region governance” will really affect the search for compromise solutions of interactions of market self-regulation, public administration and public control in the region.*

**Key words:** public authorities, regions, performance management, responsibility, positive responsibility, legal responsibility.

*Надійшла до редколегії 05.02.2015 р.*