

технологій в ЖКГ // Проблемы формирования новой экономики XXI века : материалы III Междунар. науч.-практ. конф. (23 – 24 декабря 2010 года) / В. Л. Рибачук. – Режим доступа : [www.confcontact.com/20101224/5\\_ribachuk.php](http://www.confcontact.com/20101224/5_ribachuk.php).

8. Стан міського житлово-комунального господарства в Україні та перспективи його реформування очима громадян: короткий звіт про соціологічне дослідження. – К., 2009. – 65 с. – Режим доступа : [www.sociopolis.com.ua/Research/Message/?id=362](http://www.sociopolis.com.ua/Research/Message/?id=362).

*Надійшла до редколегії 12.11.13*

## УДК 35

Владислав ОЛЬМЕЗОВ

*Донецький державний університет управління*

### **МОНІТОРИНГ СТАНУ ПРАВОСВІДОМОСТІ ГРОМАДЯН У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

**Аналізуються сутність та значення поняття «моніторинг правосвідомості» у державному управлінні, технологічні та організаційні аспекти його здійснення. Висвітлюється зв'язок поняття з системою державного моніторингу в цілому. Доводиться необхідність використання глибинних технологій моніторингу стану правосвідомості громадян, які опосередковують правослухняну та правопорушну поведінку громадян.**

**Ключові слова:** державне управління, моніторинг, правосвідомість, технології моніторингу правосвідомості.

#### **Владислав Ольмезов. Моніторинг правосознання громадян в государственном управлении**

Анализируются сущность и значение понятия «мониторинг правосознания» в государственном управлении, технологические и организационные аспекты его осуществления. Освещается его связь с системой государственного мониторинга в целом. Доказывается необходимость использования глубинных технологий мониторинга состояния правосознания граждан, которые опосредствуют правопослушное и правонарушающее поведение граждан.

Ключевые слова: государственное управление, мониторинг, правосознание, технологии мониторинга правосознания.

#### **Vladyslav Olmezov. Monitoring of citizens law consciousness in public administration**

The essence and meaning of the concept “monitoring of law consciousness” in public administration, technological and organizational aspects of its implementation are analyzed. The connection of the concept with the system of

state monitoring in whole is explained. The necessity of usage of citizens' law consciousness monitoring deep technologies that express law obedient and law offend citizens' behavior, is proved.

Key words: public administration, monitoring, law consciousness, law consciousness monitoring technologies.

Державне управління як суспільством у цілому, так і окремими його сферами та елементами завжди ґрунтувалося на певному інформаційному забезпеченні, обсяг, точність і своєчасність якого істотно визначали якість державно-управлінських рішень. З часів зародження держави та державного управління воно ґрунтувалося на звичайних життєвих спостереженнях за суспільними подіями, які здійснювали державні службовці в повсякденній практиці державного управління. Брак інформації, необхідної для державно-управлінської діяльності, на ранніх стадіях державотворення нерідко компенсувався різними ворожіннями, релігійними пророцтвами, астрологічними розрахунками тощо. Однак у міру розвитку суспільства й держави все більш увиразнювалася тенденція органів державної влади спиратися в процесі прийняття державно-управлінських рішень на логічні міркування на основі якомога повнішої, точнішої та своєчаснішої інформації.

При цьому державно-управлінське спостереження продовжує активно використовуватися і розвиватися в практиці державного управління. Натомість згадані вище архаїчні форми державно-управлінської ментальності давно відійшли в минуле й у міру розгортання цивілізаційного розвитку розвинулися численні науково обґрунтовані технології інформаційного забезпечення державно-управлінської діяльності.

Водночас із розвитком технологій інформаційного забезпечення державного управління відбувалося й неухильне ускладнення суспільства в цілому, його окремих сфер та складових, що тягло за собою постійне нарощування складності та багатоаспектності управлінських проблем. При цьому неухильне прискорення темпів соціальних змін особливо загострює проблему своєчасності надання інформації й обмеженості часових меж для прийняття управлінських рішень тощо.

За таких умов стає особливо актуальним відбір із великого розмаїття науково обґрунтованих технологій інформаційного забезпечення тих, які найбільшою мірою відповідають потребам державного управління конкретними складовими частинами та сферами суспільного життя, а також таких, які до того були б порівнянними та узгодженими в просторі та часі. Саме таким підходом, націленим на системну організацію інформаційного

забезпечення, є впровадження моніторингу в державному управлінні та формування його ефективного інституційного механізму.

Сьогодні моніторинг розглядається в практичному вимірі як спосіб систематичного дослідження реальності, спрямований на забезпечення сфери управління різними видами своєчасної та якісної інформації. Моніторинг відрізняється від звичайного державно-управлінського спостереження більш активним, цілеспрямованим та планомірним характером, реалізацією за задалегідь продуманим алгоритмом.

Моніторинг у державному управлінні зазвичай сфокусовується на певних масових суб'єктах суспільного життя, що є об'єктами державно-управлінського впливу. Такі масові суб'єкти завжди можна розглядати у двох тісно пов'язаних і водночас відносно самостійних аспектах: масової поведінки та масової свідомості. При цьому якщо взяти до уваги контекст правового поля суспільства, то тут ми можемо говорити про правосвідомість та правову поведінку громадян, професійних груп тощо.

У цьому контексті слід зазначити, що державно-управлінський моніторинг сьогодні стосується насамперед правової поведінки громадян, і то в аспекті правопорушень, як рівень різних видів злочинності. Рівень же, наприклад, правослухняності, який не варто зводити до простої відсутності порушень закону, не досліджується взагалі.

Стан правосвідомості громадян хоч і вивчають окремі науковці та науково-дослідні інституції, але використання цієї інформації в системі державного управління ще не сягнуло того рівня, який би дав можливість констатувати наявність розвинутої правосвідомості громадян.

Окреслена вище прогалина і спонукала нас як мету статті обрати аналіз концептуальних засад розробки технологій моніторингу стану правосвідомості громадян у практиці державного управління.

Термін «моніторинг» розуміють як систему повторних досліджень подій чи явищ у просторі та часі з чітко визначеною метою відповідно до ґрунтовно підготовленої програми. На думку української дослідниці З. Гбур, моніторинг у контексті державного управління має відповідати п'яти критеріям. Перший із них полягає в систематичності збирання даних через спеціально визначені періоди, що визначається особливостями об'єкта й ресурсними можливостями суб'єкта державного управління. Другий – актуальність даних для реалізації поставлених цілей державного управління. Третій – використання однакових індикаторів для однієї позиції впродовж серії замірів. Четвертий – важливість даних

для розробки політики. П'ятий критерій передбачає окреслення стандартної чи нульової вихідної точки спостереження (базис) [7].

Роль моніторингу в державному управлінні З. Гбур визначає як оцінку стану і змін виявлення недоліків та розроблення заходів щодо вдосконалення роботи і процесу прийняття рішень у межах сфери, де він використовується, а також розробку рекомендацій, прогнозів, аналітичне обґрунтування результату впровадження певного нормативного документа чи певної політики. Дослідження також пропонує інституційний механізм проведення моніторингу в державно-управлінській діяльності як на регіональному, так і на національному рівнях, який полягає в такому: «Формування основної мети, цілей та завдань моніторингу сконцентрувати в Кабінеті Міністрів України; сформовані цілі доводити до виконання галузевим міністерствам за напрямками діяльності; у свою чергу, у структурі міністерств виокремити департамент моніторингу, який буде розробляти мету, цілі та задачі для передачі їх до виконання в регіони; у регіонах на місцях доведені завдання приймаються обласними державними адміністраціями та передаються до центрів моніторингу; у свою чергу, Центри займаються розробкою, організацією та проведенням моніторингу в області з урахуванням специфіки регіону та сфери, у якій використовується моніторинг; зворотний зв'язок полягає в тому, що результати, отримані від упровадження моніторингу, за аналогічним ланцюгом надходять до Кабінету Міністрів України і лише сформовані бази даних, за якими проводився моніторинг, передаються безпосередньо від Центру моніторингу до Кабінету Міністрів. Такий зворотний зв'язок забезпечує оперативність, повноту і своєчасність наповнення Центрального сховища баз даних Кабінету Міністрів на національному рівні» [7, с. 18]. При цьому вона також акцентує увагу на тому, що моніторинг у державному управлінні повинен бути не самоціллю, а існувати в контексті таких цілісностей, як «керування – моніторинг – експертиза» та «керування – моніторинг – прогноз» [7, с. 13].

На регіональному рівні моніторинг у системі державного управління розглядається в працях О. Маркова. Він слушно зауважує, що «нині інформація, необхідна для прийняття управлінських рішень щодо регіонального розвитку, розподілена по відомчих, галузевих, обласних, місцевих, державних та недержавних інформаційних центрах, не збирається і не накопичується централізовано в потрібному обсязі для комплексного та оперативного аналізу інформації щодо функціонування та розвитку регіонів у контексті реалізації державної регіональної політики» [9, с. 3]. Регіональний

моніторинг у державному управлінні науковець розглядає як безупинне спостереження за ресурсами, процесами, результатами регіонального розвитку, орієнтоване на підтримку прийняття державно-управлінських рішень шляхом надання релевантної та своєчасної інформації органам публічного управління, а також недержавним організаціям, підприємствам і громадянам [10].

Особливо важливим формування системи регіонального моніторингу О. Марков вважає для підвищення ефективності реалізації регіональних стратегій та програм розвитку шляхом підвищення точності та своєчасності оцінок ризиків їх фінансуванням. Недооцінка таких ризиків призводить до порушення дисципліни фінансового забезпечення регіонального управління і зрештою – до багаторазового перевищення запланованих спочатку фінансових ресурсів [9]. Аналогічної думки дотримуються й фахівці з фінансового моніторингу [5].

Загалом структура системи регіонального моніторингу, на думку О. Маркова, повинна містити такі елементи: «Моніторинг програм та стратегій регіонального розвитку; моніторинг якості життя населення; моніторинг внеску регіону в рішення міжрегіональних та державних проблем; моніторинг процесів регіонального розвитку (процесів впровадження реформ у регіоні, процесів подолання кризових явищ, тощо); моніторинг соціально-економічного, фінансового, просторового, екологічного, інтелектуального потенціалу регіону та ефективності його використання» [9, с. 16].

Таким чином, на сьогодні в галузі державного управління, особливо в окремих його сферах – державний фінансовий моніторинг [5], екологічний моніторинг [10], моніторинг ринку праці [3], моніторинг розвитку малого підприємництва [15] тощо, – уже досить чітко усвідомлена важливість становлення цілісної системи державного моніторингу як на загальнонаціональному, так і на регіональному рівнях, про що свідчать, зокрема, згадані вище наукові розвідки З. Гбур та О. Маркова. Тобто в сучасній Україні відбувається становлення цілісної багаторівневої та багатовимірної системи моніторингу в державно-управлінській діяльності, а також її інтеграція в міждержавну систему моніторингу європейського та світового рівня [1; 9; 11; 13].

На наше глибоке переконання, у системі державного моніторингу поки що слабко розроблена система моніторингу правосвідомості громадян, оскільки від стану правосвідомості суспільства так чи інакше залежить успішність реалізації майже всіх різновидів державної політики. Адже розвинуті правові системи значною мірою стали запорукою успіху західних країн, про що

йдеться в дослідженні відомого перуанського дослідника Ернандо де Сото. Він, вивчаючи питання, чому капіталізм тріумфує на Заході й зазнає поразки в усьому іншому світі, доходить висновку, що сутність капіталу не можна ототожнювати з грошима та різного роду власністю, бо гроші і власність з різною ефективністю функціонують залежно від особливостей нормативно-правового простору держави, що забезпечує права власності. Автор наголошує, що західні країни мають не просто більше грошей, майна, а створили більш довершену нормативно-правову систему, яка й забезпечує вивільнення прихованої в грошах економічної енергії та їх ефективне функціонування як капіталу. Якщо ж настільки досконалої системи правових норм захисту прав власності ще не сформовано, то механічне перенесення коштів в економіку таких країн не означає, що в цих державах наданий капітал буде функціонувати так само ефективно, як і в західних. Причина, яка не дає стати капіталу дійсно живим, полягає в тому, що він поки що не включений у контекст достатньо розвинутих правових норм [12].

Зі свого боку ми можемо додати, що безпосереднє перенесення або ж створення досконалих нормативно-правових систем не забезпечить ні ефективного функціонування капіталу, ні успішного функціонування інших процесів, бо нормативно-правовий простір стає дієвим чи малодієвим залежно від того, як він відображається у правосвідомості громадян. Тому для успішного державного управління в Україні потрібні не тільки інвестиції, не тільки розбудова достатньо доведеного правового простору, подібного до того, який існує в західних демократіях, але й розвиток відповідного рівня правосвідомості громадян.

Важливість розвинутої правосвідомості громадян посилюється ще й тим, що в інформаційному суспільстві правова реальність починає відставати від динаміки соціальних змін. Усе частіше в суспільстві виникають обставини, для яких ще не розроблено взагалі нормативно-правових приписів, а коли вони й розробляються, то виявляється, що обставини настільки змінилися, що створені для них норми вже застаріли. Усе це в сучасних умовах позбавляє і громадян, і державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування надійних стандартних правових орієнтирів для прийняття рішень, які були за часів індустріального суспільства. Вирішення цієї проблеми ми вбачаємо у формуванні державою високорозвинутої правосвідомості своїх громадян, що, у свою чергу, повинно ґрунтуватися на ефективній системі моніторингу правосвідомості як соціуму в цілому, так і окремих спільнот, соціальних груп, територіальних спільнот тощо [2; 4; 6; 14].

Для реалізації цього завдання доцільним буде створити мережу центрів з моніторингу правосвідомості громадян, які б функціонували на центральному та регіональному рівнях. У самій системі державного моніторингу правосвідомості доцільно розмежувати такі рівні:

- контент-аналіз Інтернет- та медіа-простору на виявлення домінуючих правових настанов;
- вибіркові регулярні соціологічні опитування щодо ставлення громадян до різних аспектів правової реальності;
- психологічні дослідження індивідуальних та соціально-типових систем правових понять та глибинні психосемантичні технології аналізу імпліцитних (неявних) правових теорій громадян, орієнтовані на пошук шляхів їх корегування і розвитку.

До роботи центрів моніторингу правосвідомості громадян повинні бути залучені багатопрофільні команди фахівців (правознавці, політологи, соціологи, психологи) та державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Моніторинг правосвідомості громадян повинен бути складовою цілісної, багаторівневої та багатовимірної системи моніторингу в державному управлінні й має забезпечувати інформацією та аналітичними висновками про тенденції позитивних та негативних змін правосвідомості громадян, причини та наслідки цих змін, а також пропонувати шляхи формування високорозвиненої правосвідомості громадян. Для цього повинні застосовуватися технології контент-аналізу медіа- та Інтернет-простору, соціологічні опитування та глибинні психологічні дослідження свідомих та підсвідомих правових уявлень у масовій суспільній свідомості, які є спонукою до конструктивної та деструктивної правової поведінки.

Перспективами подальших досліджень є відбір конкретного контент-аналітичного, соціологічного та психологічного інструментарію, релевантного для виявлення шляхів підвищення правосвідомості громадян у державному управлінні, а також організаційні форми створення центрів моніторингу правосвідомості громадян при органах державної влади та місцевого самоврядування.

### **Список виристаних джерел**

1. **Антонович М. М.** Моніторингова система ООН за виконанням договірних зобов'язань: з досвіду України / М. М. Антонович // Наук. зап. НаУКМА. Сер. юрид. науки. – 2005. – Т. 38. – С. 8 – 15.
2. **Байниязов Р. С.** Роль правосознання в выработке и реализации государством правовой политики / Р. С. Байниязов // Правоведение. – 1997. – № 4. – С. 38 – 47.
3. **Бондаренко О. Г.** Розробка концептуальної моделі моніторингу ринку праці в умовах соціально-економічних перетворень / О. Г. Бондаренко //

Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2006. – Вип. 3 (15). – С. 167 – 177.

4. **Буклова З. К.** Правосознание в современном информационном обществе: особенности формирования и развития / З. П. Буклова // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2010. – № 5. – С. 33 – 35.

5. **Буткевич С. А.** Адміністративно-правовий статус державного комітету фінансового моніторингу України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Буткевич С. А. ; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. – Д., 2009. – 20 с.

6. **Волковицька Н.** Онтологічний та аксіологічний елементи у сучасній правовій свідомості / Н. Волковицька // Юрид. Україна. – 2010. – № 3. – С. 33 – 38.

7. **Гбур З. В.** Вдосконалення моніторингу в системі державного управління : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Гбур З. В.; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Л., 2007. – 21 с.

8. **Гбур З. В.** Роль моніторингу державної політики в міжнародній практиці вироблення політики / З. В. Гбур // Упр. сучас. містом. – 2006. – № 2. – С. 68 – 71.

9. **Марков О. С.** Регіональний моніторинг як механізм реалізації державної регіональної політики : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Марков О. С.; Одес. регіон. ін-т держ. упр., Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – О., 2009. – 20 с.

10. **Марков О.** Система соціально-економічного та екологічного моніторингу як механізм регіонального управління / О. Марков // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2006. – Вип.1 (26). – С. 104 – 111.

11. **Піляєв І.** Моніторинг Ради Європи: механізм та тенденції сучасного розвитку / І. Піляєв // Дослідж. світ. політики : зб. наук. пр. – 2003. – Вип. 24. – С. 76 – 91.

12. **Сото Э.** Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире / Э. Сото. – М. : Олимп-Бизнес, 2001. – 272 с.

13. **Сурмін Ю. П.** Моніторинг діяльності Кабінету Міністрів України та інших центральних органів виконавчої влади: методологічний підхід / Ю. П. Сурмін, Т. П. Крушельницька, Р. А. Науменко [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2009. – 49 с.

14. **Суслов В. А.** Структура правосознания / В. А. Суслов // Правоведение. – 1997. – № 2. – С. 86 – 98.

15. **Титаренко О. М.** Формування системи моніторингу малого підприємництва органами місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Титаренко О. М. ; Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2003. – 20 с.

*Надійшла до редколегії 08.11.13*