Держава та регіони

Серія: Державне управління
2010 р., № 1

Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

Журнал включено до переліку фахових видань згідно з Додатком до постанови ВАК України від 04.07.2006 р. № 1-05/7

Голова редакційної ради: В.Л. Корінєв,
доктор економічних наук, професор

Головний редактор:
В.А. Ільяшенко, доктор наук з державного управління, доцент

Редакційна колегія:

В.Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор
С.О. Біла, доктор наук з державного управління, професор
В.Є. Воротін, доктор наук з державного управління, професор
А.О. Дегтяр, доктор наук з державного управління, професор
В.В. Дорофієнко, доктор наук з державного управління, професор
О.В. Долгальова, доктор наук з державного управління, професор
О.Я. Лазор, доктор наук з державного управління, професор
М.А. Латинін, доктор наук з державного управління, доцент
В.М. Лобас, доктор наук з державного управління, професор
А.В. Мерзляк, доктор наук з державного управління, професор
О.Г. Мордвінов, доктор наук з державного управління, професор
П.І. Надолішній, доктор наук з державного управління, професор
В.М. Огаренко, доктор наук з державного управління, професор
В.М. Олуйко, доктор наук з державного управління, професор
В.Л. Пілюшенко, доктор технічних наук, професор, член-кореспондент НАН України
І.В. Рожкова, доктор наук з державного управління, професор
І.В. Розпутенко, доктор наук з державного управління, професор
С.М. Серьогін, доктор наук з державного управління, професор
О.І. Черниш, доктор наук з державного управління, професор
В.О. Шамрай, доктор наук з державного управління, професор
О.С. Шаптала, доктор наук з державного управління, професор
Ю.П. Шаров, доктор наук з державного управління, професор

Відповідальний редактор: С.В. Белькова

Редактори:
А.О. Бессараб, С.А. Козиряцька, А.Г. Снісаренко
Технічне редагування та комп'ютерна верстка:
Т.В. Безденежна, О.О. Івченко
Дизайн обкладинки: Я.В. Зоська

Засновник:
Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
Серія КВ № 14175-3146 ПР від 24.04.2008 р.

Видавець:
Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 3321 від 25.11.2008 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою Класичного приватного університету
27 січня 2010 р., протокол № 5

Усі права захищені. Повний або частковий передрук і переклади дозволено лише за згодою автора і редакції. При передрукуванні посилання на журнал "ДЕРЖАВА та РЕГІОНИ. Серія: ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ" обов'язкове.

Редакція не обов'язково поділяє думку автора і не відповідає за фактичні помилки, яких він припустився.

Адреса редакції:
Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-б.
Телефони/факс: (0612) 220-58-42, 63-99-73

Здано до набору 11.01.2010.
Підписано до друку 22.03.2010.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 46-09Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі Класичного приватного університету

ISSN 1813-3401

© Класичний приватний університет, 2010

ЗМІСТ

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

РОЗВИТОК ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ ТА РИНКОВИХ МЕТОДІВ РЕГУЛЮВАННЯ СТРАХОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ 5
Білюк А.В.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РЕФОРМУВАННЯ ВЛАДНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ 10
Васильєва О.І.

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ 13
Гуслякова О.Ю.

ТЕНДЕНЦІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ І ДІЯЛЬНОСТІ КУРОРТІВ В УКРАЇНІ 20
Двоєзерська В.С.

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРИЙНЯТТЯ ІНВЕСТИЦІЙНИХ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ 24
Дєгтяр А.О., Гончаренко М.В.

ВЗАЄМОДІЯ МИТНОЇ СЛУЖБИ З СУБ'ЄКТАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ 28
Диніс О.Й.

ДО ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ЕФЕКТИВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА РУХОМ МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНИХ ЦІННОСТЕЙ 32
Дмитренко Г.В.

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ 37
Донченко Л.М., Гостєва Н.П.

ПОНЯТТЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ 42
Ільченко Ю.Б.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФОНДОВОГО РИНКУ ЗА РАХУНОК ДЕПОЗИТАРНОЇ СИСТЕМИ 46
Кіктенко О.В., Кіктенко З.П.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ ЯК ВІДКРИТОЮ СИСТЕМОЮ В КОНТЕКСТІ СОЦІАЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ 50
Козарь Т.П.

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ 53
Кузьменко О.О.

ПРОБЛЕМИ ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ: ГЕОЕКОНОМІЧНИЙ КОНТЕКСТ 59
Куліков А.І.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ КУРОРТНО-ОЗДОРОВЧИХ ТЕРИТОРІЙ 62
Медяник Г.М.

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ В УКРАЇНІ 68
Напрієнко Д.В.

УДОСКОНАЛЕННЯ ІСНУЮЧОЇ ДОЗВІЛЬНО-ПОГОДЖУВАЛЬНОЇ ПРОЦЕДУРИ В БУДІВНИЦТВІ 75
Олійник Н.І.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ, РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ 80
Омельчак К.О.

РОЛЬ ТА МІСЦЕ ДЕРЖАВНОГО АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ 85
Омельчак Т.О.

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ 89
Педак І.С.

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ В СУЧАСНИХ ПОЛІТИЧНИХ ТА ЕКОНОМІЧНИХ УМОВАХ 94
Підмогильний О.О.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ВИРОБНИЦТВОМ ПРОДОВОЛЬЧОЇ ПРОДУКЦІЇ 97
Приходько О.М.

ЕКОНОМІЧНІ ТА СОЦІАЛЬНІ ЧИННИКИ МІСЬКОГО РОЗВИТКУ 103
Протас В.М.

ВИМОГИ ДО КЕРІВНИКА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 108
Савченко Б.Г., Боковикова Ю.В.

КОМПЕТЕНТНІСНИЙ ПІДХІД ДО ПРОФЕСІЙНОЇ КУЛЬТУРИ
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ 111
Сидоренко Н.С.

ДЕРЖАВНА ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА:
КОНЦЕПТУАЛЬНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ 115
Степанов В.Ю.

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ОРГАНІЗАЦІЇ ПРИЙНЯТТЯ
УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ЗА УМОВ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ 119
Терентьєва А.В.

ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ 122
Цимбаленко Я.В.

ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНІ ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ
ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ 127
Шатило О.А.

ПОНЯТТЯ Й ЕФЕКТИВНІ МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
МІЖНАРОДНОГО ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ 131
Шупік Б.В.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

БЮДЖЕТНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
РОЗВИТКУ ДЕПРЕСИВНИХ РЕГІОНІВ: СВІТОВИЙ ДОСВІД 138
Єрошкіна О.О.

ОСНОВНІ МЕХАНІЗМИ ЦІЛЕПОКЛАДАННЯ
В СТРУКТУРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ 141
Колесніков Б.П., Коцюруба О.В.

МЕХАНІЗМИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ
У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ 145
Мерзляк Д.С.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОЦІНКИ
РЕГІОНАЛЬНИХ ДИСПРОПОРЦІЙ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ 150
Балашов А.М.

АНАЛІЗ РОЗВИТКУ РИНКІВ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ
ТА ПРОДОВОЛЬЧИХ ТОВАРІВ В УКРАЇНІ 154
Малафєєв Т.Р.

ФІНАНСОВО-БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В РЕГІОНАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ 158
Монаєнко А.О.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ 162
Сай І.А.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ
ТА ПРИВАТИЗАЦІЇ ЗЕМЛІ В УКРАЇНІ 166
Авдієнко В.І., Малярчук О.О.

АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧОГО ОБҐРУНТУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
СФЕРИ КУЛЬТУРИ У ПРОЕКТІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ “ПРО КУЛЬТУРУ” 170
Груздова К.Є.

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ 172
Попов Р.А.

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я 178
Авраменко Н.В.

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ
РІЗНИХ ФОРМ САМОЗАЙНЯТОСТІ ІНВАЛІДІВ В УКРАЇНІ 184
Божко Я.О.

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК ТЕРИТОРІЇ 189
Бражко О.В.

ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ 195
Ільяшенко В.А.

МОЖЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ІНТЕГРАЛЬНОГО ПІДХОДУ
ПІД ЧАС РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЙ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ МІСТ 200
Копилова Н.А.

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ В ОХОРОНІ ЗДОРОВ'Я 205
Рожков Г.С.

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ У СФЕРІ БЕЗРОБІТТЯ В СІЛЬСЬКІЙ МІСЦЕВОСТІ 209
Шостак С.В.

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 338.467

РОЗВИТОК ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ ТА РИНКОВИХ МЕТОДІВ РЕГУЛЮВАННЯ СТРАХОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Білюк А.В.

кандидат наук з державного управління
Енергодарський інститут державного та муніципального управління "КПУ"

Annotation

In the article co-operation of state and market methods of adjusting of insurance activity is analysed in Ukraine. Probed forming of market conditions of development of insurance. Considered mechanisms of government control of the system of insurance supervision. Establishment basic principles of perfection of public policy in industry of insurance.

Анотація

У статті проаналізовано взаємодію державних та ринкових методів регулювання страхової діяльності в Україні. Досліджено формування ринкових умов розвитку страхування. Розглянуто механізми державного регулювання системи страхового нагляду. Встановлено основні засади вдосконалення державної політики в галузі страхування.

Ключові слова

Страхування, страховий нагляд, страховий ринок, державне регулювання, конкуренція.

I. Вступ

У міру розвитку економіки України та її інтеграції в світову економічну систему відбуватиметься розвиток українського страхування. Роль страхування особливо важлива в контексті економічних перевтілень, оскільки воно стимулює розвиток ринкових відносин і ділової активності, покращує інвестиційний клімат. Рівень розвитку страхового ринку відображає можливості економічного зростання країни.

Така увага до проблем страхування пояснює й підкреслює актуальність тематики дослідження, присвяченого вирішенню проблем удосконалення основ державного регулювання та ринкових механізмів розвитку страхування в умовах економіки. Роль і місце страхування в системі організації безпеки діяльності господарюючих суб'єктів і населення в країнах з розвинутою ринковою економікою є орієнтиром для розвитку всієї системи страхування в Україні.

II. Постановка завдання

Мета статті – вирішити наукове завдання обґрунтування необхідності й визначення пріоритетних напрямів удосконалення державних і ринкових механізмів розвитку вітчизняного ринку страхування; завдяки аналізу зарубіжного й вітчизняного досвіду страхової діяльності виявити оптимальні форми взаємодії між державним і ринковим механізмами регулювання; виявити недоліки державного регулювання ринку страхування на основі аналізу практичної діяльності страхових організацій; сформулювати практичні рекомендації щодо вдосконалення державного механізму забезпечення страхової діяльності, зокрема щодо поліпшення контролю й нагляду за діяльністю страхових компаній з боку державних органів.

III. Результати

Завдяки демонополізації й розвитку страхування витрати системи соціального забезпечення, що зростають, дають змогу перенести частину відповідальності з держави на її громадян. Приватний сектор у страхуванні розвивається, насамперед, за допомогою зростання конкуренції для забезпечення потреб громадян у захисті себе, своєї родини й власності, свого бізнесу, а також потреб держави скоротити свої витрати й передати відповідальність страховому бізнесу. У зв'язку з подібними перетвореннями виникає потреба в законодавчій і виконавчій системах, здатних забезпечити захист споживачів і підтримку платоспроможності страхових організацій.

Мета розвитку ринку страхування, що діє на основі принципів ринкової економіки, – це створення ефективних систем регулювання й контролю, основним завданням яких є захист страхувальників. За умови державного контролю за системою страхування держава бере участь на всіх рівнях операцій страхування – вона затверджує й

нерідко визначає тарифні ставки, умови, види й строки пропонованих страхових послуг. Держава виступає гарантом безпеки й платоспроможності страхових операцій.

Незважаючи на успіхи в 2007–2008 рр., страховики залишаються дрібними фінансовими інститутами. У списку найбільших банків найбільша страхова компанія України зайняла б місце на початку четвертого десятка. А в разі злиття сотні найбільших страховиків в одну компанію вона могла б претендувати лише на сьоме місце. Найбільші банки, незважаючи на досягнутий розмах операцій, протягом 2007 р. нарощували свої активи й капітали приблизно в три рази швидше, ніж страховики.

Розвиток страхування передбачає створення ринків, що діють за правилами конкуренції, за якими жоден з учасників не може одержати домінуюче становище або нав'язувати свої умови іншому ринку. Прозорість та інформаційна доступність мають перебувати на рівні, достатньому для того, щоб продавці й покупці могли приймати усвідомлені рішення, засновані на реальній інформації. З розвитком ринку страхування механізм твердого ціноутворення змінюється, і тарифи визначаються ринковою кон'юнктурою. Те саме відбувається з пропозицією послуг.

Зміни в структурі ринку, викликані появою нових компаній і, як наслідок, загострення конкуренції дають змогу вітчизняним, а часто й іноземним учасникам, прийти на цей ринок. Демонополізація операцій перестрахування також приводить на ринок нових учасників. В цілому змішана економіка створює умови для зростання попиту на страхові послуги, у тому числі й у міру того, як приватизуються державні підприємства й організації. Адже будучи державними, ці організації цілком обходилися самострахуванням.

Розвиток ринкових принципів в економіці змінює суть участі держави в регулюванні страхування. Отже, роллю держави стає:
– установлення правил поведінки на страховому ринку;
– створення законодавства у сфері фінансової безпеки (питання платоспроможності й захисту споживачів);
– розробка системи (систем) стимулювання розвитку страхування;
– організація служби контролю (нагляду) за страхуванням.

Однак створити законодавство – це тільки перший крок, воно має бути реально втіленим у життя в усіх секторах економіки й підкріплено діючим і ефективним контролем. Тому дуже важливо, щоб органи контролю (нагляду) за страхуванням були забезпечені всіма необхідними ресурсами.

Із цього погляду, неефективність контролю за страхуванням може бути пояснена такими чинниками:
– недостатньою чисельністю співробітників страхового нагляду;
– недостатнім рівнем кваліфікації співробітників страхового нагляду, безперервними змінами структури й місця органу нагляду в системі органів державної виконавчої влади;
– недостатнім рівнем оплати праці;
– відсутністю сучасних способів обробки й передачі даних;
– неефективним використанням територіальних інспекцій нагляду для функцій контролю;
– недостатнім закріпленням у законах і законодавчих актах контрольних повноважень та дій, застосовуваних наглядом до страхових організацій, недостатньо проробленою системою санкцій при порушеннях, виявлених у діяльності страхової організації.

Ефективність державного нагляду за діяльністю страхових організацій може бути зведена до таких компонентів:
– організація надання, пошуку й використання достовірної та повної фінансової, бухгалтерської й іншої інформації;
– сучасні способи мотивації й відповідальності за результати діяльності працівників нагляду;
– перманентність, своєчасність і повнота (тотальність) нагляду;
– дієвість і оперативність у застосуванні санкцій з боку нагляду.

Ринкові перетворення в економіці мають бути спрямовані на створення умов підприємницької волі, відповідальності й підзвітності, на оптимізацію розподілу ресурсів і збільшення виробничої ефективності. Крім того, вони сприяють кращому співвідношенню попиту та пропозиції, а також підвищенню якості послуг при нижчих цінах. Що стосується безпосередньо страхування, то поява на ринку нових учасників (місцевих або іноземних, які засновують свої підприємства або надають послуги через кордон) може привести до більш ефективного співробітництва й розподілу ризиків, що є основою механізму страхування. Отже, можна сподіватися, що зміни в економіці приведуть до збільшення обсягу застрахованих ризиків.

Сучасні українські економічні перетворення, виходячи з тези про те, що ринок сам розставить усе на свої місця, містять у собі помилку: перетворення успішно відбуваються тоді, коли їх розуміє й підтримує більша частина суспільства. Зміни в суспільній свідомості не встигають за темпом змін, що відбуваються в українському суспільстві. Для подолання цього розриву потрібна спеціальна інформаційна робота.

Разом з тим у ринковій економіці, в якій тиск із боку конкурентів може змусити деяких страховиків вести несумлінну діяльність для одержання частини ринку, досить висока ймовірність неплатоспроможності страхових компаній. Розгляд таких ситуацій має бути одним із заходів щодо захисту прав страхувальників. Такі заходи містять у собі законодавчі аспекти фінансової безпеки: наприклад, підвищені стандарти щодо капіталу й вимог платоспроможності, нормативи безпечного інвестування й виділення резервів. При цьому законодавство не повинно ставити за мету зведення нанівець імовірності фінансових втрат, адже в такому разі законодавчі вимоги виявляться настільки твердими, що страхування виявиться непривабливим для інвестування в нього коштів. Для нагляду за дотриманням існуючих норм дуже важливо створити ефективну інформаційну систему, засновану на чітких правилах звітності й обліку.

Іншим важливим фактором є поліпшення прозорості й інформаційного забезпечення ринку (як до укладання договору страхування, так і під час його дії) для страхувальників. Для того, щоб збалансувати інформаційну нерівноправність, що може існувати при укладанні договору, було б корисним відслідковувати складання текстів договорів і полісів страхування. На жаль, ситуація, що склалась, і потенціал інформаційних методів є не цілком усвідомленими страховиками. Керівники провідних страхових компаній досить активно застосовують методи впливу на суспільне інформаційне середовище, але в основному для вирішення завдань зміцнення свого власного іміджу й з метою конкурентної боротьби. А страхувальникові потрібна позитивна оцінка об'єктивного консультанта. Негативна інформація про конкурентів рикошетом б'є по рівню довіри до всього страхового ринку.

Важливим фактором, покликаним захистити інтереси споживачів, є їхнє навчання й створення організацій, відповідальних за роботу зі скаргами страхувальників. Слід розглянути створення гарантійних фондів для захисту споживачів від наслідків неплатоспроможності страховиків. В умовах перетворення економіки й відповідного зниження контролю за діяльністю компаній зростає значення нагляду за посередниками (агентами, брокерами). Відкриття ринку для іноземних учасників (як прямо, так і через перестрахування) викликає цілий ряд питань захисту страхувальників, особливо, якщо це стосується форм участі й оцінювання безпеки.

Розвиток ринку страхування не варто розглядати як швидку подію. Процес адаптації відбувається як з боку сектора страхування, так і з боку нагляду за ним. Щоб досягти рівня розвинутих ринків, необхідний перехідний період, протягом якого послідовно будуть уведені елементи вільного розвинутого страхового ринку.

Щоб страховий ринок міг стабільно розвиватися, необхідно створення (на законодавчій основі) правил функціонування ринку страхування, особливо нормативів фінансової стійкості щодо капіталу, платоспроможності, інвестицій і виділення резервів, а також правил укладання договорів страхування й надання споживачам інформації. Законодавство має визначати роль і повноваження органів контролю для того, щоб гарантувати їм певний рівень незалежності.

На першому етапі перехідного періоду нормативи (особливо щодо платоспроможності) повинні бути й були досить простими і ясними. Вони являли собою спрощені варіанти тих нормативів, які діють у розвинутих країнах, з урахуванням місцевої специфіки. Вимоги щодо капіталу встановлюються на досить високому рівні, але відповідно до рівня діяльності (наприклад, розглянуті вимоги можуть залежати від класу прийнятого страхування, а також від того, чи є це прямим страхуванням або перестрахуванням) для того, щоб уникнути фрагментації ринку й появи ненадійних страховиків або перестрахувальників. Розроблено стандарти фінансового обліку й вимоги надання звітності для забезпечення ефективного нагляду за цим сектором. На цьому етапі питання іноземної участі (і форм такої участі) вирішується в кожному полісі самостійно, але при цьому не слід забувати про перевірку надійності, а також капіталу й досвіду іноземного учасника.

Розвиток страхового ринку може виявитися більш швидким, якщо цей сектор економіки нагромадить досвід, а споживачі зможуть краще розбиратися в питаннях страхування.

Поява нових ринків у країнах, де раніше не було досвіду приватного, або навіть державного, страхування, означає, що ці ринки досить слабко залучені (або взагалі не залучені) у міжнародну торгівлю, відповідно, там була незначна потреба в страхуванні відповідальності або майна. Більшість, або навіть усі, послуги страхування надавала держава, і не завжди успішно. У споживачів немає особливих причин купувати страхові поліси, і вони, швидше за все (і зовсім природно), будуть ставитися до страхування з деякою підозрою. Недостатність знань і досвіду в страхувальників, а також перші премії, які принесе готівка, тобто "живі гроші" задовго до того, як настане час виплачувати позовні відшкодування, можуть створити основу для зловживань.

Однак перед тим, як увести суворе й тверде регулювання, необхідно взяти до

уваги такий аспект, як розвиток підприємницької ініціативи й створення можливостей для появи на ринку нових учасників. Так чи інакше, законодавство, що розвивається, повинно збільшити довіру й рівень інформованості страхувальників, водночас надати можливість для досвідчених і нових страховиків конкурувати й відстоювати своє місце на ринку. Ще одним фактом є те, що жодна з вище зазначених національних систем не в змозі дозволити собі дорогу систему контролю. Тому важливо взяти до уваги, що вимоги до контролю за страхуванням мають бути гнучкими для відстеження мінливої ситуації в міру розвитку ринку страхування.

З іншого боку, надмірно вільне законодавство, що залишає багато питань на розсуд органів контролю, може викликати непевність у потенційних інвесторів, що значно обмежить розвиток цього сектора.

У змішаній економіці розвинутих країн роль держави далеко не однакова. Вона відрізняється за масштабами, формами й методами впливу на економіку, готовністю суспільства приймати й підтримувати втручання держави в господарську діяльність. Ці відмінності зумовлені багатьма факторами матеріального й фінансового порядку, впливом традицій і уявлень, характерних для цього суспільства, рівнем його культури. Стосовно страхової сфери роль держави виявляється в таких її економічних функціях:

– організація антимонопольного регулювання страхування;
– створення умов і підтримка конкуренції на страховому ринку;
– збереження державного сектора, що використовує ринкові принципи управління економікою.

Всі ці функції, з одного боку, спрямовані на забезпечення функціонування страхового ринку, а з іншого – на його корегування й модифікацію, необхідні для нейтралізації негативних чинників, що з'являються. Держава тут не відіграє пасивної ролі, включаючись у саму систему ринкового механізму, користуючись його регуляторами, спираючись на його закономірності. Разом з тим роль держави аж ніяк не зводиться до управління підконтрольними її страховими організаціями, власниками яких воно є. Економічна роль держави передбачає регулювання страхування в цілому, розглядаючи всіх учасників страхового ринку як єдину систему.

IV. Висновки

Основні засади вдосконалення державної політики в галузі страхування базуються на європейських підходах до контрольної діяльності держави, які формуються міжнародною організацією страхових наглядів та Комітетом зі страхування при Європарламенті. Їх можна визначити так:

– подальша інтеграція України в міжнародні страхові структури;
– розвиток законодавчої й нормативної бази;
– розробка стандартів електронного обігу та обліку;
– створення умов для взаємовигідної інтеграції страхової та банківської систем;
– формування об'єднань страховиків з найважливіших проблем страхування;
– створення оптимальної структури співвідношення між обов'язковим і добровільним страхуванням;
– залучення страхового ринку до вирішення найважливіших питань соціального страхування;
– створення комплексної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів.

Розвиток українського страхового ринку об'єктивно супроводжуватиметься хворобами зростання, які на різних етапах були характерні для провідних страхових ринків зарубіжних країн. Це, насамперед, недостатній фінансовий потенціал українських страховиків, низька технологічність здійснення страхових операцій, відсутність нормального конкурентного середовища як фактора постійного підвищення якості страхових послуг. Виходячи з досвіду в галузі страхування, можна використати ряд найбільш важливих правил формування й регулювання страхових ринків, зокрема:

– для забезпечення захисту споживача, захисту економіки в цілому мають бути встановлені відповідні в розумних межах регуляторні положення;
– страховики мають допускатися на ринок за суворими ліцензійними критеріями;
– страхування є виключним видом діяльності страхового товариства;
– держава не має перешкоджати виходу на національний ринок іноземних страховиків;
– держава має встановити чіткі межі правового поля для укладення страхових контрактів;
– держава повинна мати спеціальні законоположення щодо податкових пільг, звільнень, відрахувань у страховій сфері, зокрема, в пенсійному страхуванні, близькому до страхування життя;
– кожна держава повинна мати незалежний спеціалізований орган у справі нагляду за страховою діяльністю;
– страхові компанії, здійснюючи страхову діяльність, повинні мати достатній запас платоспроможності і працювати на адекватних тарифах;
– страхові посередники, які працюють на ринку, мають бути зареєстровані за від-

повідними вимогами (за рівнем кваліфікації, рівнем капіталу тощо);
- обов'язкове страхування має здійснюватися в галузях, насамперед у в соціальній сфері, де страхові ризики мають масовий характер, а страхові фонди формуються досить великою кількістю страхувальників;
- на ринку страхування й перестрахування має бути чесне конкурентне середовище;
- держава має всебічно розширювати міжнародне співробітництво у сфері обміну інформацією про діяльність страхових компаній.

Цілком природно, що становлення українського страхового ринку буде проходити з певними винятками з вищенаведених правил. Проте рівень прояву характерних рис цих правил на страховому ринку може бути мірилом інтегрованості українського ринку у світовий.

Позитивним прикладом цього може бути досвід страхових компаній європейських країн зі страхування та визначення чітких стратегічних цілей, таких як:
- розвиток та розширення всіх видів страхування завдяки впровадженню європейських і світових технологій;
- реалізація страхових продуктів у прямій залежності від потреб ринку;
- максимальний обсяг охоплення ринку, повне обслуговування потреб клієнтів, лідерство в питаннях зниження собівартості страхових премій;
- побудова розгалуженої мережі індивідуального обслуговування, пошук та розробка нових видів страхування.

Удосконалення державного нагляду за страховою діяльністю необхідно спрямувати на:
- посилення якості виконання органами державної виконавчої влади функцій щодо нагляду за страховою діяльністю в напрямах запобігання: банкрутства страховиків, грубого порушення ними зобов'язань перед страхувальниками, здійснення псевдострахування з метою відмивання грошових коштів, виплати керівникам та іншим відповідальним особам підприємств, особливо державного сектора, незаконних комісійних винагород;
- підвищення статусу Укрстрахнагляду до Державного комітету в справах нагляду за страховою діяльністю;
- уточнення Укрстрахнаглядом разом з Палатою аудиторів України вимог щодо здійснення обов'язкового щорічного аудиту страхових компаній і визначення переліку аудиторських фірм, яким, виходячи із забезпечення необхідними фахівцями, можна доручати здійснення аудиту страхових компаній. Необхідно встановити приблизні розцінки оплати за аудит. Такий захід дасть змогу підвищити якість і відповідальність за достовірність висновків за наслідками аудиту, зменшити кількість перевірок страховиків з різних питань їх діяльності;
- обґрунтування створення, реорганізації і ліквідації страхових компаній. Слід передбачити розширення прав Укрстрахнагляду, в тому числі стосовно погодження з Комітетом кандидатур керівника і головного бухгалтера страхової компанії. При цьому мають бути враховані наявність у претендента вищої фахової освіти та досвіду роботи в страхуванні, відсутність судимості, аморальних вчинків тощо;
- опрацювання проектів нормативно-інструктивних документів щодо розробки бізнес-планів, ведення спеціального обліку, аналізу і звітності страховиків, включаючи форму балансу; здійснення реєстрації, обліку та сертифікації страхових посередників. При цьому слід зосередити увагу на максимальному наближенні цих документів і процедур до міжнародних стандартів;
- посилення кадрового потенціалу контрольних органів за рахунок залучення до роботи в них працівників, що мають достатній теоретичний рівень і практичний досвід страхової діяльності; вирішення питання мотивації до кращої праці службовців Укрстрахнагляду, що дасть змогу уникнути плинності кадрів і підвищити професійні вимоги до них;
- передбачення щорічних відрахувань страховиками частини прибутку отриманих страхових премій на спеціальний рахунок Укрстрахнагляду із цільовим використанням цих коштів на формування інформаційно-методичної бази, фінансування науково-пошукових робіт із страхування.

Література

1. Гаджиев Г.А. Защита основных экономических прав и свобод предпринимателей за рубежом (опыт сравнительного исследования) / Г.А. Гаджиев. – М., 1995. – 115 с.
2. Базилевич В.Д. Страховий ринок України / В.Д. Базилевич. – К. : Знання, КОО, 1998. – 374 с.
3. Вовчак О.Д. Прибуток страховика / О.Д. Вовчак // Економічна енциклопедія : у 3 т. / [ред. кол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін.]. – К. : Академія, 2002. – Т. 3.
4. Страхування : підручник / [керівник авт. кол. і наук. ред. С.С. Осадець]. – К. : КНЕУ, 1998. – 528 с.

5. Райхер В.К. Общественно-исторические типы страхования / В.К. Рейхер. – М., 1948. – 106 с.
6. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua.
7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.yur-info.org.ua.
8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uainsur.com.

УДК 342.5

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РЕФОРМУВАННЯ ВЛАДНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Васильєва О.І.

кандидат наук з державного управління, доцент
докторант Національної академії державного управління при Президентові України

Annotation

Stands the Perspective purpose of foreign policy of Ukraine its membership in European Union. The necessity of exit from a transformation crisis, reformation of the legal system, providing of stable development of the state requires the leadthrough of constitutional and administrative reforms which effectiveness of other reforms in Ukraine is impossible without.

Анотація

Перспективною метою зовнішньої політики України постає її членство в Європейському Союзі. Необхідність виходу із трансформаційної кризи, реформування правової системи, забезпечення сталого розвитку держави потребує здійснення конституційної й адміністративної реформ, без повноцінного проведення яких результативність інших реформ в Україні неможлива.

Ключові слова

Конституційна реформа, адміністративна реформа, публічна адміністрація.

I. Вступ

Відповідно до національного законодавства, перспективною метою зовнішньої політики України постає її членство в Європейському Союзі в результаті створення розвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, культури та демократії. Внаслідок тих змін у зовнішній та внутрішній політиці України, що відбулися на початку 90-х рр. XX ст., уся раніше створена система державного управління стала неефективною; виявилася недосконалою організаційна побудова органів державної влади в Україні. Необхідність виходу із зазначеної трансформаційної кризи, реформування правової системи та забезпечення сталого розвитку держави потребує здійснення конституційної й адміністративної реформ в Україні, без повноцінного проведення яких неможливе здійснення інших реформ.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження основних передумов реформування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні, з'ясування завдань та необхідності такого реформування з огляду на інтеграцію України до ЄС і сучасний політичний та соціально-економічний стан у країні.

III. Результати

Концепція адміністративної реформи в Україні була схвалена 25.08.1998 р. Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи, яка була створена Указом Президента України від 07.07.1997 р., а іншим Указом Президента "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" від 22.07.1998 р. № 810 установлено покласти в основу здійснення реформування системи державного управління основні положення цієї Концепції [2].

Зміст адміністративної реформи, відповідно до зазначеної Концепції, полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя, а з іншого – у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава. Таким чином, під адміністративною реформою розуміємо комплекс організаційно-правових заходів, спрямованих на трансформацію діючої системи і структури органів державного управління з метою забезпечення їх ефективного функціонування, вчасного та повного виконання покладених на них завдань, надійного забезпечення прав та законних інтересів людини й громадянина, а також на створення в разі необхідності нових інститутів державного управління.

Головною метою адміністративної реформи постає найповніше забезпечення конституційних прав і свобод громадян, правових засад організації державної влади, принципу верховенства права, гуманістич-

них вимог щодо діяльності держави шляхом створення такої системи органів державної влади, яка буде здатна істотно сприяти економічній стабільності в країні, підвищенню якісних стандартів життя та ефективності проведення економічних, політичних та соціальних реформ, надання високоякісних послуг населенню.

Для досягнення мети адміністративної реформи було вироблено ряд завдань, що мали першочергове значення: формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; формування сучасної системи місцевого самоврядування; запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг; організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів [3]. У результаті проведеного аналізу завдань, які мають бути вирішені під час адміністративної реформи, можна зробити висновок, що структурно-функціональні, організаційні та кадрові перетворення в Україні мають торкнутися, у першу чергу, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

До першочергових завдань проведення адміністративної реформи, можна зарахувати: реформування міністерств, центральних органів виконавчої влади з метою чіткого розмежування політичних та адміністративних функцій; зміцнення місцевого самоврядування, створення умов, за яких органи місцевого самоврядування зможуть перебирати на себе окремі повноваження; проведення чіткої межі між політикою та адмініструванням, між політичними й адміністративними посадами [1]. Вважаємо, що останнім часом проведення адміністративної реформи в Україні тісно пов'язане з реалізацією конституційної реформи, змістом якої постає перерозподіл повноважень та відповідальності між Президентом, Верховною Радою та Урядом України, запровадження прозорого механізму політичної відповідальності через формування урядової коаліції.

На нашу думку, проведення конституційної реформи певною мірою ускладнило та пригальмувало процес проведення адміністративної реформи, оскільки і Президент, і Верховна Рада, і Уряд у результаті отримання нових повноважень деякий час не зможуть виробити ефективний механізм прийняття рішень та визначити нові можливості органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що може дестабілізувати політичну ситуацію в Україні та дискредитувати імідж України на міжнародній арені.

У результаті аналізу основних здобутків конституційної реформи, яка фактично розпочалася після проведення виборів до Верховної Ради України у березні 2006 р., можна зробити висновок про наявність певних суперечностей у тексті змін до Конституції України, що свідчить про необхідність усунення різночитань поправок до Конституції шляхом проведення конституційного процесу в межах правового поля, набуття відповідності змін основним положенням Конституції [5]. Проведення конституційної реформи стає необхідним, оскільки включає модернізацію адміністративної реформи, оптимізацію системи державного управління, розвиток інститутів громадянського суспільства, реальне встановлення демократичних норм та політичної культури в Україні, що, у свою чергу, призеде до досягнення Україною того рівня політичної системи, що необхідний для вступу до Європейського Союзу, та налагодження якісного співробітництва з усіма країнами – членами ЄС у пріоритетних сферах суспільного життя. Отже, конституційна реформа в Україні має об'єктивно зумовлений характер, а її належне продовження сприятиме своєчасному проведенню адміністративної реформи та досягненню європейських стандартів [1].

Але навіть найдосконаліші нормативні акти можуть не працювати з багатьох причин, а саме: через відсутність належної координації між органами влади, що займаються питаннями місцевого та регіонального розвитку; через наявність численних конфліктів між органами виконавчої влади та органами, посадовими особами місцевого самоврядування тощо. Вважаємо, що з метою усунення зазначених недоліків необхідно посилити інституційну підтримку здійснення державної регіональної політики.

Таким чином, важливим напрямом проведення адміністративної реформи в Україні постає формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління у сфері публічної влади. Цей напрям адміністративної реформи постає центральним, оскільки саме він пов'язаний з необхідністю впорядкування системи центральних органів виконавчої влади, підвищенням ефективності їх функціонування, посиленням провідної ролі міністерств як головних суб'єктів вироблення та реалізації державної політики у різноманітних галузях суспільного життя, реформуванням системи місцевого самоврядування шляхом проведення муніципальної реформи.

Відповідно до проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, який був розроблений Центром політико-правових реформ, реформування публічної адміністрації постає виконанням суспільного

замовлення на ефективні, відповідальні та відкриті інститути виконавчої влади і самоврядування. Метою реформування публічної адміністрації постає створення ефективної системи публічної адміністрації, пріоритетним завданням якої буде надання якісних публічних послуг, утвердження поваги до людини з боку публічних інституцій шляхом створення такої системи публічної адміністрації, пріоритетом у діяльності якої є людина. Серед основних завдань проведення реформи публічної адміністрації можна виділити такі: формування стабільної та ефективної організації і діяльності виконавчої влади; організація професійної, політично нейтральної та відкритої публічної служби (служби в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування); створення системи спроможного місцевого самоврядування; зміцнення статусу громадянина у відносинах з органами публічної адміністрації; гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству [4].

У результаті аналізу основних завдань реформування публічної адміністрації можна зробити висновок, що вони у своїй більшості збігаються із тими завданнями, які стояли на початку проведення адміністративної реформи, але стали більш виваженими, конкретизованими, враховують ті зміни, що відбулися в державі та суспільстві останнім часом, зокрема, початок проведення конституційної реформи, євроінтеграційні кроки. Під час проведення реформування публічної адміністрації в Україні необхідно обов'язково враховувати досвід проведення адміністративної реформи 1998–2007 рр., як позитивні, так і негативні її наслідки, з метою запобігання нових проблем або своєчасного їх усунення. Реформування публічної адміністрації в Україні має здійснюватись відповідно до принципів законності, верховенства права, відкритості, відповідальності, пропорційності, підконтрольності та ефективності [4].

На першому місці, на нашу думку, має знаходитись принцип служіння людині, громадянину та суспільству в цілому, оскільки пріоритет прав і свобод людини та громадянина є однією із вимог, дотримання яких постає неодмінною умовою майбутнього членства України в Європейському Союзі. Крім того, вважаємо, що дотримання зазначеного принципу сприятиме усуненню "бар'єру" між владою та населенням, вдосконаленню діяльності органів публічної влади, забезпечить стабільність інститутів публічної адміністрації.

Вважаємо за доцільне звернути увагу на існування "зеленої" та "білої" книг під назвою "Реформування публічної адміністрації" та "Реформа публічної адміністрації в Україні". У країнах – членах Європейського Союзу практика розробки й опублікування таких книг постає результатом публічного процесу формування політики й прийняття урядових рішень, є звичним інструментом роботи посадових осіб, що забезпечує ефективність, відкритість, послідовність і передбачуваність роботи урядів у цих країнах.

Одним із способів передбачення можливої реакції суспільства на майбутні урядові рішення у сфері реформування публічної адміністрації в Україні та завчасного їх коригування була підготовка "зеленої" книги "Реформування публічної адміністрації". У результаті вивчення основних положень "зеленої" книги можна зробити висновок, що вона постає одним із способів розробки прозорої та ефективної політики з питань реформування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, у результаті належного ведення якої можливо створити таку систему публічної адміністрації європейського зразка, яка надаватиме адміністративні послуги населенню на належному рівні [6].

"Біла" книга створюэться після проведення консультацій з громадськістю щодо основних положень "зеленої" книги, у результаті яких розробляються певні пропозиції стосовно усунення виявлених недоліків та подолання суперечностей [7]. Отже, у результаті роботи над "білою" книгою відбувається поглиблення взаємодії Уряду з громадськістю.

Таким чином, можна зробити висновок, що вихід "білої" книги "Реформа публічної адміністрації в Україні" постає логічним продовженням "зеленої" книги, у якому враховано пропозиції та рекомендації щодо подолання політичної кризи в українському суспільстві. Але слід зазначити, що "зелену" та "білу" книги з проблем реформування публічної адміністрації у жодному разі не можна сприймати як альтернативу нормативно-правовим актам, що були прийняті з цієї самої тематики, або застосовувати замість цих актів, оскільки у книгах міститься ретельний аналіз ситуації, що склалася в країні у сфері органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, визначено коло проблемних питань та запропоновано певні шляхи їх усунення, а нормативно-правовий акт може бути прийнятий на основі цих книг або враховувати окремі моменти, що були в них висвітлені [1].

Найнижчою ланкою владних взаємовідносин у реалізації державної регіональної політики мають стати органи місцевого самоврядування як представницькі органи територіальних громад, усіх громадян, що проживають на відповідних територіях.

На сьогодні відсутнє чітке розмежування повноважень, відповідальності та коорди-

нації діяльності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на регіональному і субрегіональних рівнях. Фундаментом регіонального розвитку має стати самостійність регіонів щодо визначення цілей свого розвитку та можливості фінансування заходів для їх реалізації, передусім, за рахунок власних джерел та залучених інвестицій. Ыдеться про те, що основою політики економічного зростання на регіональному рівні має стати раціональне використання трудового потенціалу та виробничих ресурсів, максимальне сприяння розвитку малого та середнього бізнесу, забезпечення раціонального використання навколишнього середовища.

У перспективі реформувати систему регіональної влади необхідно в напрямі передачі функцій виконавчої влади органам місцевого самоврядування, що супроводжується:

– зміною юридичної природи обласних рад;
– створенням виконавчих органів обласних рад;
– зміною статусу обласних державних адміністрацій. Вони мають перетворитися на органи, що здійснюють контрольно-наглядові функції за діяльністю органів місцевого самоврядування та забезпечують виконання в межах регіону функцій виконавчої влади, які мають загальнодержавний характер і не можуть бути передані в систему місцевого самоврядування.

IV. Висновки

Таким чином, у результаті проведеного дослідження можна зазначити, що воно є спробою виявлення передумов проведення реформи публічної адміністрації, враховуючи прагнення України набути повноправного членства в Європейському Союзі. Метою реформування відносин “центр – регіони” має стати подолання негативного впливу централізації публічної адміністрації та формування ефективної моделі взаємодії центральних, регіональних і місцевих органів влади.

Для добре збалансованого функціонування всіх рівнів самоврядування в країні і чіткого розуміння та поділу відповідних повноважень Конституція і законодавство мають однозначно відрізняти місцеве самоврядування від регіонального, а останнє – від органів державної влади на місцях.

Запровадження регіонального самоврядування вимагає законодавчого визначення поняття та обсягу повноважень регіонального самоврядування, порядку формування та процедури діяльності представницького й виконавчого органів, їх посадових осіб, що має бути предметом окремого закону про правовий статус області. Засадничим моментом має стати чітке розмежування рівнів виключної компетенції місцевого та регіонального самоврядування, які не повинні перетинатися.

Література

1. Білозерська Т.О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції [Електронний ресурс] / Т.О. Білозерська // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 11–19. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-jourls/FP/2007-2/07btodei.pdf.
2. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К., 1998. – 62 с.
3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810.
4. Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pravo.org.ua/files/administr/Koncepciya_reform_publ_admin_2.doc.
5. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 08.12.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
6. Реформа публічної адміністрації в Україні: Біла книга. – К. : Київська типографія, 2006. – 57 с.
7. Реформування публічної адміністрації: Зелена книга. – К. : Київська типографія, 2006. – 48 с.

УДК 351.83(477)

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

Гуслякова О.Ю.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The author conducts an essence of tourist policy of the state, its features, plenary powers of public authorities in the field of tourism, modern forms of tourism organisation in the article.

Анотація

У статті проаналізовано суть туристичної політики держави, її особливості, повноваження органів державної влади в галузі туризму, сучасні форми організації туризму.

Ключові слова

Туристичні послуги, державна політика, ресурси, орган державної влади, управління, туристична політика, державна програма.

І. Вступ

Усі держави світу прагнуть до найбільш ефективного використання наявних туристично-рекреаційних ресурсів з метою утримання провідних позицій на міжнародному туристичному ринку. Для України ця проблема значно ускладнюється, оскільки їй потрібно ще зайняти достойне місце серед високорозвинутих туристичних держав. Враховуючи наявні труднощі трансформаційного періоду, відносну слабкість національного бізнесу, відсутність досвіду туристичної діяльності в умовах світової конкуренції, дієва підтримка перспективних галузей економіки, однією з яких є туризм, украй необхідна і має бути постійно в центрі уваги державної політики. У численних публікаціях часто використовується термін "державна політика". Як правило, він означає наміри органів державної влади вжити певних заходів загального характеру для вирішення визначених завдань, тобто для здійснення державного управління та регулювання.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – дослідити інституційні засади державної політики у сфері туристичних послуг.

ІІІ. Результати

Оскільки можливості саморегулювання туристичної галузі є характерними лише для раннього етапу розвитку і на сьогодні повністю вичерпані, постала гостра необхідність у формуванні дієвої державної туристичної політики. Причинами цього є: масовість туристичних подорожей; залучення багатьох країн і регіонів до туристичного бізнесу, загострення конкурентної боротьби на міжнародному туристичному ринку; збільшення кількості галузей, організацій та підприємств, зайнятих у галузі туризму; посилення економічної, соціальної, культурної, політичної ролі туризму в національному й міжнародному масштабах тощо.

Поняття "туристична політика" виникло у той момент, коли туризм перетворився в масове соціально-економічне явище і став відігравати важливу роль у розвитку багатьох держав.

Єдиного визначення поняття "туристична політика" в наукових джерелах не існує. Найбільш чітке тлумачення цього терміна подане в праці В.Г. Герасименка і трактується як система методів, впливів і заходів соціально-економічного, правового, зовнішньополітичного, культурного й іншого характеру, яка здійснюється парламентами, урядами, державними і приватними організаціями, асоціаціями і закладами, що відповідають за туристичну діяльність, з метою регулювання і координації туристичної галузі, створення умов для розвитку туризму [4, с. 39].

Державна туристична політика являє собою своєрідний спектр загальної політики держави, але існують і деякі специфічні фактори, під впливом яких вона формується. До них належать природні умови країни; транспортна мережа і транспортна доступність; соціальні фактори: умови життя людей, система відпусток; економічні фактори, пов'язані зі створенням економічної основи для розвитку туризму (стабільні валютно-фінансові, зовнішньоекономічні відносини); правові фактори, пов'язані зі створенням і функціонуванням туристичного законодавства тощо. Туристична політика розглядається як діяльність держави щодо розвитку туристичної індустрії і суб'єктів туристичного ринку, вдосконалення процесу туристичного обслуговування громадян і закріплення на їх основі свого політичного, економічного і соціального потенціалу. Вона являє собою сукупність форм, методів і засобів впливу держави на функціонування галузі туризму для досягнення конкретних цілей збереження і розвитку галузей економіки країни.

Необхідність впливу органів державної влади на розвиток туризму доведена світовою практикою. Так, в Гаазькій декларації по туризму, прийнятій у 1989 р. зазначено, що туризм має плануватися державною владою на комплексній і послідовній основі з урахуванням усіх аспектів цього феномена [6, с. 617].

Сьогодні в більшості країн світу з метою формування та реалізації туристичної політики на державній основі створені національні туристичні організації, основним завданням яких є загальне управління розвитком туризму, збільшення фінансових надходжень від іноземного туризму, розширення туристичного сезону і напрямів туристичних потоків у нові туристичні регіони країни тощо. В межах своїх повноважень вищезгадані державні туристичні організації проводять рекламну, організаційну та дослідницьку роботу.

За даними Всесвітньої туристської організації, одержаними на основі вивчення діяльності майже 100 національних туристичних організацій світу, встановлено, що вони займаються представництвом на національних та міжнародних нарадах та конференціях, беруть участь у міждержавних переговорах, здійснюють збір та обробку статистичних даних на основі анкет, опитувань та

вивчення поведінки туристів, як власними силами, так і за допомогою спеціалізованих фірм [10, с. 72].

Більшість зазначених туристичних організацій займається регулюванням та контролем підприємств туристичної індустрії, зокрема: розробленням та регулюванням діяльності готельного бізнесу, контролем цін, класифікацією, видачею ліцензій та дозволів на будівництво, модернізацію і розширення об'єктів, розробленням правил та регулюванням діяльності турагентств і туроператорів, питаннями законодавства, здійсненням контролю за його виконанням, видачею ліцензій на відкриття туристичних організацій, їх класифікацією. Майже 70% національних туристичних організацій займаються питаннями, пов'язаними з виконанням рішень різноманітних міжнародних форумів щодо скасування чи послаблення прикордонних формальностей для туристів. У 60 країнах вони беруть участь у підготовці кадрів як шляхом організації семінарів, навчальних курсів, так і за допомогою створення шкіл по готельному господарству, туризму. В 67 державах національні туристичні організації беруть участь у заходах, спрямованих на збереження, захист та використання власних туристичних ресурсів і проводять їх оцінювання. Особливо виділяється участь у кампаніях із захисту природи, створення національних парків та заповідників.

Обсяг прав і повноважень національних органів по туризму не є однорідним у різних державах і варіює залежно від рівня розвитку в них туризму. В одних країнах це спеціалізовані міністерства по туризму (Італія, Сирія, Пакистан) чи управління по туризму, що за своїм статусом прирівнюються до міністерств, а в інших – питаннями туризму відає департамент визначеного урядом одного з галузевих міністерств (Австрія), в деяких країнах – це неурядові комерційні організації, в основному національна асоціація туристичних агентств (Норвегія). Компетенція, завдання і функції національних органів та рівень урядового контролю за ними з боку держави також відрізняються [4, с. 43].

За даними Конгресу США, майже всі країни світу – 175 держав, тією чи іншою мірою регулюють сферу туризму. Необхідність координаційної та стимуляційної участі держави підкреслюється і в рекомендаціях міжнародних організацій.

У матеріалах симпозіуму Європейської економічної комісії ООН з планування туризму визначається, що "туризм являє собою комплексне явище, пов'язане з різними життєво важливими галузями діяльності. Він містить у собі як можливості для розвитку, так і значні небезпеки" [8, с. 3].

Ризик виникнення збитковості туризму вимагає втручання державних органів у процес просування туристичного продукту на міжнародний ринок. Майже у всіх країнах світу держава бере активну участь у фінансуванні і розвитку туристичної інфраструктури. Це втручання проявляється у виплаті дотацій туристичній індустрії, участі в експлуатації, підтримці малорентабельних підприємств. Держава покриває витрати на негативні явища, що можуть виявитися не одразу. До них належать погіршення екологічного середовища, стану пам'яток історичного та культурного минулого, антисоціальні явища тощо. Несуть державні органи та місцева влада і частину витрат на організацію соціального туризму, тобто туристичних поїздок для малозабезпечених соціальних верств населення. Найбільшого поширення набули такі види підтримки організації поїздок у період відпусток, як виділення спеціальних фінансових ресурсів і надання щорічних пільг чи знижок на тури та компенсація туріндустрії за розміщення за пільговими тарифами. Як правило, в субсидуванні соціального туризму беруть участь, поряд з державними органами, профспілки та громадські організації. Нерідко державні витрати здійснюються шляхом прямої участі державних органів в експлуатації туристичних об'єктів і підприємств – готельних чи транспортних компаній: авіаційних, залізничних та морських, що потребують субсидій і дотацій [1, с. 127].

Сучасні форми організації туризму характеризуються взаємодією значної кількості туристичних організацій як на мікро-, так і на макрорівнях, що діють у національних та міжнародних рамках. Сфера туризму являє собою надмірно складний механізм як з технічного, так і з організаційного погляду. Туристичні регіони характеризуються складною організаційною структурою, обумовленою взаємодією національних підприємств туріндустрії з підприємствами традиційних секторів (будівництво, зв'язок, транспорт, легка промисловість, сільське господарство тощо) та міжнародними організаціями.

Залучення до туризму виробництв як матеріальної, так і духовної сфер, втягнення в орбіту його впливу ряду суміжних галузей, специфіка виробничого продукту обумовлюють виключно складний і комплексний характер впливу туристичної індустрії на національну економіку та підвищує відповідальність держав за формування ефективних туристичних зв'язків.

Процес зростання будь-якої економіки залежить від ряду факторів, що взаємодіють. Крім загальних принципів, на яких ґрунтується туристична політика в багатьох країнах, практична реалізація стратегій здійснюється в рамках розроблених політичних механізмів. Політичне забезпечення

сталого розвитку туризму передбачає значну увагу до наявних проблем.

Перша проблема стосується політики туризму, яка має бути представлена сприйнятим державою підходом до сталого розвитку туризму та визначеними ролями, що мають підтримувати всі учасники туристичної галузі. Для розроблення ефективної політики держави необхідно мати надійні, вчасні та якісні інформаційні дані. Це забезпечує краще розуміння складних і довгострокових взаємовпливів туризму з іншими секторами та галузями економіки. Ефективність політики туризму значною мірою залежить від наявності інформаційних ресурсів.

Друга проблема полягає у плануванні туризму в часових межах та операційних елементів як частини процесу визначення цілей, пріоритетів й засобів досягнення поставленої мети. Сталий розвиток туризму може бути досягнутий через інтегроване планування туризму. Крім того, планування, що базується на надійній та своєчасній інформації, може забезпечувати зв'язок між національним економічним розвитком і туризмом.

Третя проблема стосується управління сталим розвитком туризму, що включає просування, координацію та дії з метою формулювання і здійснення політики туризму та планів, мобілізації ресурсів тощо. Це також стосується адміністративних проблем структури, функцій й обов'язків національної організації туризму. На більш загальному рівні проблеми управління передбачають взаємодію між урядом та іншими учасниками, послідовну міжсекторну координацію, сприяння широкій участі громад та заходи, спрямовані на широке розповсюдження вигоди від туризму.

Четверта проблема спрямована на забезпечення участі приватного сектора як головного учасника в забезпеченні туристичних послуг. Тут важливим є заохочення до партнерства приватного сектора та громадськості. Національна політика та державні програми розвитку туризму мають бути спрямовані на створення ділового оточення, формування адекватної законодавчої структури та посилення потужності держави для співпраці з приватним сектором, щоб зробити сталий розвиток туризму найвищим пріоритетом.

Міжнародний досвід формування туристичної політики свідчить, що заснування державної політики на принципах сталого розвитку, разом із заходами щодо подолання наведених проблем, дає змогу реалізувати туристичний потенціал країни і забезпечити значний вплив туризму на соціальний та економічний розвиток. Утім, аналіз особливостей кожної країни, що полягають у культурно-історичних традиціях, фазі економічного розвитку та його динаміці, наявному досвіді туристичної діяльності тощо, передбачає, щонайменше, їх врахування при визначенні принципів побудови державної туристичної політики [3, с. 142].

Світова практика сформулювала основоположні підходи до визначення принципів успішності туризму, що значною мірою обумовлюють ефективність державної туристичної політики та сприяють розвитку сталого туризму. Вони, в цілому, мають універсальний характер та спираються на вже отриманий досвід успішної туристичної діяльності. Серед них: розвиток туризму за принципом "знизу вверх", коли головним суб'єктом туристичної діяльності є місцева громада, а ресурси туристичної галузі забезпечуються місцевою економікою; заснування ефективного партнерства і співробітництва всіх учасників туристичної діяльності та здійснення рівноправного розподілу вигод, що отримуються внаслідок розвитку туризму; організація інформованості щодо туризму, включаючи науково-аналітичні дослідження, що створює підґрунтя для запровадження інтегрованого планування та кооперації; дотримання обмежень туристичного впливу, об'єднання туристичної діяльності з оточенням: екологічним, економічним, соціальним та культурним.

У контексті використання цих принципів можливі варіанти щодо формування державної туристичної політики, які враховують специфічні умови її реалізації.

Формування туристичної політики має рухатися в напрямку, що дає змогу показати стан держави з позиції її привабливості для інвесторів та якості управління, забезпечити фінансову стабільність, пов'язавши надходження з видатками мінімум на два-три роки. Ефективна економічна політика та система планування дають можливість пов'язати довгострокові плани з поточними видатками і забезпечити реалізацію туристичної політики на різних рівнях влади. Загалом, виважена туристична політика сприяє виробленню механізмів щодо вирішення окремих соціальних проблем, що безперечно впливає на політичну і соціальну стабільність, оскільки передбачає і дає змогу вести постійний діалог з громадськістю та є механізмом досягнення консенсусу і зворотного зв'язку.

Для реалізації туристичної політики важливо визначити, що є ключовими факторами успіху туристичної сфери. Аналіз міжнародного досвіду свідчить, що значні результати, які демонструють країни світу в розвитку туризму, забезпечуються не лише ефективною політикою урядів. У формуванні такої політики країни спираються на певні загальні принципи, відпрацьовані та сприйняті світовим співтовариством. Їх суть полягає в

розвитку туризму, який має ґрунтуватися на критеріях сталості, що означає здійснення туристичної діяльності у спосіб, який є екологічно сприятливим у тривалій перспективі, життєздатним з економічного погляду та заснованим на соціальній рівності відносно місцевих громад. Туризм має впливати на сталий розвиток та бути об'єднаний з природним, культурним та людським середовищем, він не повинен порушувати збалансованості, що характерна для більшості місць туристичного призначення. Туристичну діяльність доцільно здійснювати з урахуванням обмеженого впливу на культурну спадщину та традиції.

Визнання цих чинників і підтримка ідентичності, культури та інтересів місцевого населення має завжди відігравати ключову роль у формулюванні стратегії туризму, особливо в країнах, що розвиваються. Активний внесок туризму у сталий розвиток обов'язково передбачає солідарність, взаємну повагу та участь усіх учасників (приватних та громадських) і має бути заснований на ефективних механізмах співробітництва на всіх рівнях: від місцевого до міжнародного. Збереження, захист та оцінювання природної і культурної спадщини становлять привілейовану сферу для співробітництва, що передбачає використання інтегрованого планування та інструментів управління. Критерії якості для збереження місць туристичного призначення та забезпечення можливості задовольнити потреби туристів мають визначатися разом з місцевими жителями на основі інформації щодо принципів сталого розвитку туризму. Туризм доцільно засновувати на використанні різноманітних можливостей національної економіки. Це дає змогу забезпечити позитивний внесок туризму в суспільний розвиток. Ефективність туристичної діяльності має означати покращання якості життя всіх людей та соціально-культурне збагачення кожного місця туристичного призначення [9, с. 41].

Державні органи влади мають визначити пріоритети та відповідно до них посилювати пряму і непряму допомогу проектам туризму, що сприятиме підвищенню якості навколишнього середовища, більш правильному розподілу доходів та витрат від туристичної діяльності. З метою забезпечення сталого розвитку туризму необхідно приділяти увагу технічному співробітництву природно та культурно вразливим місцям і територіям, що деградували. Державні органи влади туристичної галузі мають сприяти створенню відкритих мереж досліджень, розповсюдженню інформації про туризм та його життєздатні технології. Особлива увага має приділятися зменшенню впливу транспорту на навколишнє середовище, застосуванню економічних інструментів, розроблених для скорочення використання джерел незворотної енергії, заохоченню переробки відходів та їх мінімізації на курортах. Суб'єкти туристичного ринку мають сприймати та виконувати кодекси поведінки, які є важливими для сталого розвитку туризму, перетворення його на відповідальний туризм.

Основними напрямами державної політики в галузі туризму є захист прав подорожуючих, інтересів виробників вітчизняного туристичного продукту і підтримка внутрішнього та в'їзного (іноземного) туризму. Форми такої підтримки варіюються від прямих інвестицій, спрямованих на формування туристичної інфраструктури, витрат на підготовку кадрів, наукове і рекламно-інформаційне забезпечення, просування національного туристичного продукту на світовому ринку до податкових і митних пільг, стимуляційний приплив інвестицій, розвиток внутрішнього та в'їзного туризму [2, с. 98].

Політику держави щодо організації туризму як однієї з форм економічної діяльності доцільно формувати в межах економічної політики, орієнтованої на підвищення життєвого рівня населення, забезпечення відповідного економічного зростання, зміцнення світових господарських позицій країни тощо.

У нормах чинного законодавства України зазначено, що державна політика в сфері туризму визначається Верховною Радою України. Її основними напрямами є залучення громадян до раціонального використання вільного часу, проведення змістовного дозвілля, ознайомлення з історико-культурною спадщиною, природним середовищем, організація оздоровлення населення; забезпечення раціонального використання та збереження туристичних ресурсів, становлення туризму як високорентабельної сфери економіки України, або створення ефективної системи туристичної діяльності для забезпечення потреб внутрішнього та іноземного туризму; створення сприятливого для розвитку туризму податкового, валютного, митного, прикордонного та інших видів контролю; створення економічних умов, які стимулюють розвиток туризму в Україні; запровадження пільгових умов для організації туристичної та екскурсійної роботи серед дітей, підлітків, молоді, інвалідів та малозабезпечених верств населення; заохочення національних та іноземних інвестицій у розвиток туристичної індустрії; встановлення порядку стандартизації, сертифікації та ліцензування в галузі туризму; впровадження системи статистичної звітності суб'єктів туристичної діяльності; визначення порядку управління державною власністю в галузі туризму; створення рівних можливостей на ринку туристичних послуг для суб'єктів підприємництва незалежно від

форм власності, сприяння розвитку конкуренції, забезпечення дотримання у цій галузі антимонопольного законодавства; гарантування безпеки туристів, захист їх прав, інтересів та майна; підтримка розвитку туризму в регіонах, визначення статуту окремих туристичних центрів, створення умов для пріоритетного розвитку туристичної індустрії; організація та розвиток системи наукового забезпечення галузі туризму, підготовка та підвищення кваліфікації туристичних кадрів; розвиток співробітництва із зарубіжними країнами та міжнародними організаціями, участь у міжнародних програмах розвитку туризму, розроблення та укладання міжнародних двосторонніх та багатосторонніх договорів у туристичній галузі та визначення механізму їх реалізації [5, с. 6–7].

Національна туристична політика покликана забезпечувати ефективне використання туристичних ресурсів, розробляти стратегічні плани щодо розвитку туризму з урахуванням уникнення можливих серйозних екологічних та соціально-культурних проблем, сприяти покращанню довкілля, забезпечувати високий рівень задоволення потреб туристів з одночасним збереженням привабливості місця туристичного призначення тощо.

Соціокультурний вплив туризму на суспільство важко переоцінити. Він здійснюється через такі важелі, як: низький життєвий рівень місцевого населення та високий рівень безробіття, особливо серед молоді, що формує її ставлення до життя, бачення особистих перспектив тощо; низькі темпи будівництва житла, об'єктів соціальної інфраструктури; недостатній розвиток системи водо-, енерго-, теплопостачання, каналізаційних мереж та їх аварійний стан, що в цілому характеризує стандарти життєдіяльності; відсутність кваліфікованих кадрів тощо.

Наступним важелем впливу туризму є формування державного замовлення системи підвищення кваліфікації та перекваліфікації кадрів. Ця проблема стосується і системи академічної підготовки кадрів. Однак важливішою є проблема перекваліфікації кадрів. Ідеться про фахівців, які будуть працювати у сфері розвитку туризму, а також про спеціалістів державних органів влади та органів місцевого самоврядування, до компетенції яких віднесено планування та розвиток національного туризму [7, с. 45].

Питання недостатньої інформованості потенційних підприємців щодо можливості роботи в туристичній галузі є важливими скоріше з позиції підприємницької активності, але стосуються як державної, так і місцевої політики та підприємницького мислення. Проблеми повернення історичних експонатів до України, що є важливим моментом у розвитку туристичної індустрії, стосуються міждержавних угод та договорів, оскільки значна кількість пам'яток історичної спадщини у той чи інший час була вивезена за межі України. Важливою проблемою вважається відсутність правил поведінки у сфері туризму. Ці правила мають визначати етику поведінки фірм та підприємців, відносини між органами влади та представниками бізнесу і місце туризму в повсякденному житті населення. Підприємницьке мислення, спрямоване на розвиток території і покращання умов проживання населення, є ключовим фактором при формуванні мотивації розроблення відповідних програм і їх виконання на засадах партнерства. Стимулювання розвитку місцевих промислів та ремесел сприяє підвищенню рівня зайнятості, а останнє забезпечує подальше соціально-економічне зростання населення. Крім історичної спадщини, мають відроджуватися місцеві традиції, культура та звичаї тощо.

Відповідно до вищезазначеного необхідно формувати туристичну політику України, враховуючи організаційні, економічні, інституційні та соціально-психологічні механізми, які б сприяли збільшенню кількості туристичних потоків та тривалості перебування туристів на території нашої держави.

Всю побудову національної політики туризму доцільно формувати, починаючи з місцевого рівня, з визначення стратегій розвитку регіонів. Стратегічні цілі мають передбачати вирівнювання фінансових можливостей і створення сучасної економічної та соціально-культурної регіональної інфраструктури.

Досить важливим є фактор підвищення добробуту населення, врахування якого під час розроблення національної туристичної політики сприятиме розвитку соціального партнерства в туристичній діяльності. Звідси формуються умови об'єднання громад для забезпечення гармонійного розвитку держави.

Необхідно врахувати, що політика розвитку туризму не може ґрунтуватися на ресурсозатратних, екологічно небезпечних технологіях, на зношених основних фондах. У формуванні туристичної політики потрібно також зважати і на надмірну концентрацію населення й виробництва у великих містах, неефективний, уповільнений або навіть регресивний розвиток окремих територій, погіршення демографічної ситуації, стану зайнятості, зниження якості та комфорту життя населення.

Враховуючи особливості розвитку туризму в Україні та вплив глобалізації на хід реформ, що відбуваються в суспільстві, національна туристична політика має сприяти створенню передумов для формування духовного і культурного середовища в державі. Отже, узагальнюючи вищезазначене,

можна сформувати такі вимоги щодо формування державної туристичної політики України.

I. В економічному аспекті:
- підвищення диверсифікованості національної економіки;
- досягнення розвитку національної туристичної інфраструктури рівня міжнародних стандартів;
- активізація економічного зростання в суміжних з туризмом галузях економіки;
- забезпечення формування відчутної частки доходів бюджету, що надходять від туристичної діяльності;
- підвищення обсягів інвестицій в економіку країни, у тому числі й внутрішніх інвестицій;
- досягнення відчутного впливу туристичної діяльності на покращання якості товарів та послуг.

II. В аспекті зайнятості:
- забезпечення зростання привабливості робочих місць у туристичному секторі, зокрема робочих місць часткової зайнятості;
- досягнення вищої динаміки створення робочих місць у туристичній галузі порівняно з іншими секторами.

III. У соціальному аспекті:
- створення умов для підвищення соціального статусу населення;
- забезпечення диверсифікації національного ринку праці через створення нових туристичних підприємств;
- створення умов для поглиблення взаємодії між представниками різних культур.

IV. В екологічному аспекті:
- досягнення зростання "екологічної" відповідальності населення та підприємців завдяки прийняттю програм захисту довкілля;
- організація системи підтримки збереження та покращання природного середовища території тощо.

V. В аспекті державного управління:
- формування ефективної загальнодержавної та регіональної туристичної політики;
- створення розгалуженої системи державного управління із наданням їй більших повноважень щодо формування вітчизняної туристичної галузі;
- розроблення механізмів державного регулювання сфери туризму та забезпечення сприятливого вплив туризму на добробут населення.

Отже, головною метою в туристичній політиці має стати регуляційний та своєчасний вплив на розвиток туризму зі сторони уповноважених органів. Залежно від рівня, на якому вона визначається і реалізується, розрізняють: державну туристичну політику, регіональну і туристичну політику окремих підприємств, які займаються туризмом.

Туристична політика характеризується динамізмом і постійним розвитком. Вона реалізується на всій території України, але головним чином на рівні окремих регіонів з метою подолання наявних у них соціально-економічних суперечностей між розвитком економіки регіону і туризму в ньому.

IV. Висновки

Суть туристичної політики полягає в діяльності держави щодо розвитку туристичної індустрії і суб'єктів туристичного ринку, вдосконалення форм туристичного обслуговування громадян і зміцнення на їх основі власного політичного, економічного і соціального потенціалу; вона є одним із видів соціально-економічної політики держави.

Туристичну політику держави слід розглядати як систему методів і заходів соціального, економічного, політичного, правового, екологічного та культурного характеру, що здійснюються державними органами влади в галузі туризму з метою її регулювання, координації та створення умов для розвитку.

Державна туристична політика реалізується на всій території України. На її основі місцевими органами влади з метою розв'язання наявних соціально-економічних суперечностей між розвитком економіки регіону і туризму в ньому встановлюються регіональні цілі та завдання, які реалізуються в межах закріплених за ними територій.

Література

1. Абуков А.Х. Туризм на новом этапе: Социальные аспекты развития туризма в СССР / А.Х. Абуков. – М. : Профиздат, 1983. – 296 с.
2. Биржаков М.Б. Введение в туризм / М.Б. Биржаков ; БМТ, С.-Петерб. ун-т культуры и искусств. – М. ; СПб. : Герда, 1999. – 192 с.
3. Борисов К.Г. Международный туризм и право : учеб. пособ. / К.Г. Борисов. – М. : Моск. независимый ин-т междунар. права, 1999. – 351 с.
4. Герасименко В.Г. Основы туристического бизнеса : учеб. пособ. / В.Г. Герасименко. – Одесса : Черноморье, 1997. – 160 с.
5. Закон України про внесення змін до Закону України "Про туризм" // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 13. – Ст. 180.
6. Организация туризма : учеб. пособ. / А.П. Дурович, Н.И. Кабушкин, Т.М. Сергеева и др. ; [под общ. ред. Н.И. Кабушкина и др.]. – Мн. : Новое знание, 2003. – 632 с.
7. Туризм: подготовка кадров, проблемы и перспективы развития : тезисы докладов третьей Всерос. науч.-практ. конф.,

26–27 марта 2001 г. / УМО по сервису Моск. гос. ун-та сервиса; Ин-т туризма и гостеприимства. – М., 2001. – 176 с.
8. Туризм и устойчивое развитие : доклад Ген. секретаря; Комис. по устойчивому развитию. (Сессия 7; 1999). – Нью-Йорк : ООН, 1999. – 26 с.
9. Туризм на пороге III тысячелетия : материалы междунар. науч.-практ. конф. – Ялта : Ялтин. ин-т менеджмента, 2000. – 136 с.
10. Школа І.М. Розвиток міжнародного туризму в Україні / І.М. Школа, В.С. Григорків, В.Ф. Кифяк. – Чернівці : Рута, 1997. – 142 с.

УДК 338.48.025

ТЕНДЕНЦІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ І ДІЯЛЬНОСТІ КУРОРТІВ В УКРАЇНІ

Двоєзерська В.С.
аспірант Класичного приватного університету

Annotation
In the article theoretical and practical aspects of tendencies of development of state regulation of development of tourism and activity of resorts in Ukraine, improvement of legal, organizational and social economic implementers of state regulation of Ukraine in sphere of tourism and activity of resorts in the conditions of globalisation and the European integration of public processes are considered.

Анотація
У статті розглянуто теоретичні та практичні аспекти тенденцій розвитку державного регулювання розвитку туризму і діяльності курортів в Україні, поліпшення правових, організаційних та соціально-економічних засад реалізації державного регулювання України у сфері туризму і діяльності курортів в умовах глобалізації та євроінтеграції суспільних процесів.

Ключові слова
Туристична діяльність, курорти, державне регулювання, нормативно-правове забезпечення, центральні та місцеві органи виконавчої влади.

І. Вступ

Геополітичні та соціально-економічні зміни, розвиток інформаційних технологій суттєво вплинули на динаміку міжнародного туристичного потоку, привели до трансформування туристичної галузі з такої, що орієнтована на обслуговування організованих туристів, на багатогалузеву сферу діяльності, спрямовану на задоволення різноманітних потреб мільйонів індивідуальних подорожуючих. Комплексний та мобільний характер сучасного туризму сформував попит на безпечне та комфортне для життя і здоров'я середовище, здатне забезпечити всі необхідні умови для реалізації громадянами права на відпочинок та свободу пересування.

Необхідне підвищення ефективності державної політики у сфері туризму і діяльності курортів, формування і впровадження ефективної моделі державного управління з метою координації, регулювання та захисту інтересів учасників туристичної діяльності.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати теоретичні і практичні аспекти вдосконалення правових, організаційних та соціально-економічних засад реалізації державного регулювання України у сфері туризму і діяльності курортів в умовах глобалізації та євроінтеграції суспільних процесів.

ІІІ. Результати

Україна посідає одне з провідних місць в Європі за рівнем забезпеченості цінними природними та історико-культурними ресурсами, здатними генерувати значний інтерес у вітчизняних та іноземних туристів. Розвиток сфери туризму і діяльності курортів України в цілому характеризується позитивною динамікою, зростанням кількісних та якісних параметрів в'їзного та внутрішнього туристичного потоку.

Проте на тлі загострення конкуренції на міжнародному туристичному ринку, загальносвітової тенденції до посилення ролі держав у забезпеченні сталого розвитку туризму, вітчизняний національний туристичний продукт стає все менш привабливим та конкурентоспроможним. Як наслідок, сфера туризму і діяльності курортів у державі не спроможна забезпечити повноцінне виконання економічних, соціальних і гуманітарних функцій, не сприяє збереженню довкілля та культурної спадщини, наповненню бюджетів усіх рівнів, створенню робочих місць, збільшенню питомої ваги сфери послуг у структурі ВВП.

Подолання наявних негативних тенденцій – створення системних та комплексних передумов для сталого розвитку туризму

має стати одним із пріоритетних напрямів забезпечення сталого розвитку країни в цілому та суттєвою складовою у вирішенні питань підвищення якості життя населення.

Стан розвитку туризму у світі та країнах ЄС характеризується такими основними показниками і тенденціями:

– щорічно у світі відбувається близько 808 млн подорожей, понад 52% з яких – у межах Європи; близько 60% усіх туристичних подорожей пов'язано з відпочинком;
– частка туризму у світовому експорті товарів і послуг становить близько 13%, а в країнах ЄС – 14%, туризм формує 8% сукупного ВВП країн ЄС і забезпечує близько 11% економічного зростання;
– кількість робочих місць у туристичній індустрії країн ЄС становить близько 12% від загальної чисельності зайнятих;
– відбувається скорочення тривалості і збільшення кількості туристичних подорожей, що формує попит на туристичні пропозиції, які надають можливість відвідати значну кількість місць за коротший час;
– відбувається активне втручання держав у конкурентну боротьбу за вплив на параметри міжнародного туристичного потоку, зокрема через реалізацію державних програм, запровадження нормативної бази та фіскальної політики, сприятливої для розбудови індустрії туризму;
– пріоритетним напрямом розвитку туризму стає створення ефективних механізмів установлення і підтримання рівноваги між збереженням природних та історико-культурних ресурсів і туристичною діяльністю.

Ситуація у сфері туризму та діяльності курортів в Україні характеризується такими особливостями:

– низьким рівнем усвідомлення населенням країни та органами, що здійснюють регулювання у сфері туризму і діяльності курортів, ролі та значення туризму для соціально-економічного розвитку держави;
– відсутністю сформованих туристичних ресурсів та цілісної системи їх раціонального використання, невизначеністю напрямів їх освоєння та розвитку, неефективним та позазаконним використанням унікальних природних та історико-культурних ресурсів;
– відсутністю ефективної системи захисту прав та інтересів туристів, гарантування безпечних умов на об'єктах туристичних відвідувань та за напрямами туристичних маршрутів, своєчасного надання всіх видів невідкладної допомоги особам, які постраждали під час подорожі;
– відсутністю сприятливих умов для розвитку індустрії туризму, державної інвестиційної політики у сфері туризму і діяльності курортів та належної підтримки розвитку пріоритетних видів туризму, зокрема в'їзного та внутрішнього, сільського, екологічного;
– руйнацією системи соціального туризму, практичною недоступністю туризму для малозабезпечених верств населення, дітей, молоді, осіб похилого віку та з особливими потребами;
– відсутністю належного прогнозування та планування розвитку туризму, параметрів туристичного потоку у відповідності до наявних ресурсних можливостей, потреб населення та економіки держави, поверхневим і фрагментарним підходом до розроблення та реалізації державної і місцевих програм розвитку туризму;
– недосконалістю організаційно-правових та економічних механізмів реалізації державної політики у сфері туризму і діяльності курортів, слабкою міжвідомчою координацією та взаємодією між органами державної влади та місцевого самоврядування;
– відсутністю цілісної та комплексної системи управління туристичними ресурсами країни, різним відомчим підпорядкуванням туристичних ресурсів, відсутністю спеціального уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань діяльності курортів;
– недостатнім нормативним, методичним та інформаційним забезпеченням діяльності органів місцевого самоврядування, громадських організацій та суб'єктів підприємницької діяльності у сфері туризму і діяльності курортів;
– недостатнім за кількісними, якісними параметрами та за структурою і рівнем наукового, методичного та кадрового забезпечення, зокрема у сфері управління на державному та місцевих рівнях.

За даними Держкомстату, в Україні налічується:

– 1,2 тис. закладів готельного господарства загальною місткістю 104,0 тис. місць, які щороку обслуговують близько 4,0 млн осіб, 17,5% з яких – іноземці. Середньорічна завантаженість готельного фонду становить 31%;
– 3,3 тис. санаторно-курортних і оздоровчих закладів загальною місткістю близько 481 тис. ліжок у місяць максимального розгортання. Кількість закладів, що не працюють – 22%. Загалом санаторно-курортні та оздоровчі заклади щороку приймають близько 3,2 млн осіб, 14% з яких – іноземці. Потужності закладів використовуються менше ніж на 40%.

Станом на 1 січня 2006 р. 85% закладів готельного господарства не пройшли сертифікацію на відповідність певній категорії та 34% – на відповідність вимогам безпеки. Згідно з даними Держпожежнагляду, частина засобів розміщення не відповідає вимогам пожежної безпеки.

Значна кількість засобів розміщення морально і фізично застаріли та мають низьку конкурентоспроможність: щорічно ними користується лише 7,5% від загальної кількості іноземних відвідувачів України. Більшість коштів, що спрямовується на будівництво та реконструкцію, – власні кошти підприємств, внутрішні та іноземні інвестиції становлять лише 35%. Проведення робіт з реконструкції приватизованих об'єктів стримується, значною мірою, через відсутність у власників необхідних коштів.

Структура закладів готельного господарства України за місткістю і чисельністю працівників не є оптимальною. Останніми роками на туристично-рекреаційних територіях з'явилася значна кількість приватних домоволодінь, що надають послуги з тимчасового розміщення. Відсутність затверджених меж округів та зон санітарної охорони курортів унеможливлює визначення кількості таких закладів. Водночас, доходи домоволодінь від надання послуг розміщення у більшості випадків належним чином не оподатковуються, а їх діяльність суттєво збільшує навантаження на місцеві бюджети в частині утримання інженерної та транспортної інфраструктури, комунального обслуговування.

Транспортна та комунальна інфраструктура більшості туристично-рекреаційних територій характеризується:

1) низьким рівнем розвитку єдиної транспортної мережі та просторової (дорожньої) сполучності придорожнього сервісу та інформаційного облаштування, незадовільним станом дорожнього покриття та безпеки дорожнього руху, що погіршує доступність туристичних ресурсів, знижує мобільність населення та якість національного туристичного продукту. Автомобільні дороги загальнодержавного значення першої категорії (з чотирма і більше смугами руху та шириною проїзної частини понад 15 м) мають протяжність 2254 км, тобто лише 1,4% загальної протяжності мережі автомобільних доріг України з твердим покриттям. У сільській місцевості майже 30% доріг внутрішньогосподарського підпорядкування не мають твердого покриття і в період несприятливих погодних умов стають непридатними для експлуатації. Для досягнення забезпеченості України автомобільними дорогами європейського рівня необхідно побудувати і модернізувати майже 200 тис. км, у тому числі 60% у сільській місцевості. Для налагодження міждержавних зв'язків необхідне будівництво автомагістралей міжнародного рівня;

2) занедбаністю технічного стану інженерної та комунальної інфраструктури, дефіцитом води, нерозвиненістю каналізаційних мереж, що негативно впливає на санітарно-епідеміологічний стан туристично-рекреаційних територій. Житлово-комунальне господарство є однією з тих галузей, рівень розвитку яких безпосередньо впливає на розвиток туризму. Найгострішою проблемою залишається забезпеченість доброякісною питною водою. Середній показник споживання води становить 320 л на добу на одну людину, що у 2–3 рази перевищує аналогічні показники країн ЄС. Результати аналізу сучасного стану водогосподарської галузі свідчать, що екологічні проблеми набувають усе більш масштабного характеру, спостерігається різке погіршення стану основних джерел питного водопостачання;

3) відсутністю надійних джерел енергії, недостатнім використанням енергоощадних технологій, значною кількістю автономних котелень, що мають низький коефіцієнт корисної дії та забруднюють навколишнє середовище;

4) нерозвиненістю сучасних технологій утилізації та переробки побутових відходів, наявністю звалищ у межах туристично-рекреаційних територій, що створює значну екологічну небезпеку тощо.

Можливі два варіанти розвитку сфери туризму та діяльності курортів.

Варіант 1: розвиток туризму здійснюється стихійно, на принципах саморегуляції.

Недоліками такої моделі розвитку галузі є:

- значні витрати бюджетів усіх рівнів, пов'язані з необхідністю ліквідації наслідків нераціонального використання туристичних ресурсів, порушення екологічної рівноваги;
- поглиблення негативного впливу туристичної діяльності на навколишнє середовище, занепад більшості об'єктів культурної спадщини та втрата найцінніших природних ресурсів;
- уповільнення темпів розвитку туризму і діяльності курортів, поглиблення процесів "тінізації" та регіональних соціально-економічних диспаритетів, зменшення частки очікуваних доходів у державному та місцевих бюджетах;
- створення негативного туристичного іміджу країни на міжнародному туристичному ринку, зменшення в'їзного туристичного потоку;
- подальше зниження рівня якості послуг для туристів та безпеки в туризмі, погіршення якості життя населення, зневіра громадян щодо спроможності держави

забезпечити дотримання в сфері туризму інтересів соціально незахищених верств населення, зниження рівня довіри до держави та зростання демократичного дефіциту.

Варіант 2: забезпечення сталого розвитку туризму через активізацію та впровадження ефективних механізмів державного регулювання.

Перевагами цієї моделі є:

– подолання негативних тенденцій у сфері туризму та діяльності курортів;
– покращання якості життя населення, забезпечення доступності туристичних ресурсів для всіх верств населення;
– збереження унікальних природних та історико-культурних ресурсів;
– посилення позитивного туристичного іміджу країни на міжнародному туристичному ринку, збільшення в'їзного туристичного потоку;
– прискорення темпів розвитку, збільшення частки очікуваних доходів від сфери туризму та діяльності курортів у бюджетах усіх рівнів;
– зменшення наявних регіональних соціально-економічних диспаритетів, посилення "прозорості" туристичної діяльності.

У зв'язку з практичним вичерпанням можливостей саморегуляції сфери туризму в подальшому неможливо забезпечити її сталий розвиток без заподіяння шкоди природним, культурним національним ресурсам та виконанням соціальних функцій, держава має передбачити заходи, спрямовані на стримування стихійного розвитку туризму.

Варіант 2 забезпечує сталий розвиток туризму і курортів через установлення і підтримання рівноваги між збереженням природних та історико-культурних ресурсів, економічними інтересами і соціальними потребами та розвитком туризму, а також створення сприятливих умов для формування високоякісних національного та регіональних туристичних продуктів.

Ефективне використання наявного ресурсного потенціалу забезпечується через запровадження комплексного управління туристичними ресурсами, туристичне районування, встановлення системи пріоритетів, як за видами туризму, так і територіальних, максимального рівня розвитку туризму в межах визначених територій через аналіз їх несучої ємності, гранично допустимих навантажень на об'єкти туристичних відвідувань та оцінювання впливу туристичної діяльності на навколишнє середовище.

Захист соціальних інтересів населення у сфері туризму і діяльності курортів забезпечується через запровадження мінімальних соціальних стандартів у туризмі. Інфраструктурний характер туризму, його безпосередній вплив на значну кількість видів економічної діяльності та якість життя населення зумовлює необхідність установлення таких стандартів. Водночас наявність мінімальних соціальних стандартів у туризмі створює сприятливі передумови для розвитку соціального туризму на принципах адресної допомоги.

Конкурентоспроможність національного та регіональних туристичних продуктів забезпечується через запровадження нормативних вимог до основних, найважливіших для туриста (як споживача) параметрів якості будь-яких об'єктів туристичних відвідувань та основних туристичних послуг незалежно від їх категорії. Зазначений набір якісних параметрів встановлює мінімальний рівень захисту прав туриста та охоплює сукупність таких основних споживчих властивостей, як безпечність, відповідність санітарно-гігієнічним нормам, доступність, прозорість тощо.

Вплив держави на природоохоронні, економічні і соціальні чинники забезпечується через реорганізацію системи та зміну механізмів управління на державному і місцевому рівнях, запровадження стратегічного планування, відповідне нормативно-правове, регуляторне, інституціональне, наукове, методичне, фінансове забезпечення тощо. При цьому стратегічне планування у сфері туризму здійснюється на основі стратегії соціально-економічного розвитку країни, що забезпечує його цільову спрямованість на покращення якості життя населення як основний показник оцінювання сталого розвитку.

Реалізація варіанта 2 створюватиме сприятливі передумови для концентрації наявних організаційних, фінансових, інтелектуальних, матеріально-технічних та інших ресурсів на вирішенні найгостріших проблем у сфері туризму і діяльності курортів, розвитку найцінніших природних територій та об'єктів культурної спадщини, забезпеченні захисту економічних інтересів держави від реальних та потенційних загроз у сфері туризму на внутрішньому та міжнародному туристичних ринках.

IV. Висновки

Отже, нормативно-правове забезпечення сталого розвитку туризму потребує вирішення комплексу організаційно-правових питань щодо розробки та прийняття законодавчих і нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення реалізації пріоритетних напрямів розвитку туризму та діяльності курортів:

– перегляд чинної законодавчої бази з питань туризму;
– розроблення проектів законів щодо регулювання туристичної діяльності в Україні;

– узгодження системи українського законодавства із законодавчими актами щодо сталого розвитку туризму в Україні;
– адаптацію законодавства України у сфері туризму та діяльності курортів до відповідних директив і стандартів ЄС;
– розроблення проектів законів та інших нормативно-правових актів щодо визначення правового режиму туристичних ресурсів.

Розвиток людських ресурсів в інтересах розвитку туристично-рекреаційної діяльності передбачає:
– внесення змін і доповнень до законодавства України з питань регулювання праці та зайнятості у сфері туризму;
– внесення змін і доповнень до законодавства з питань соціального забезпечення щодо доступу та реалізації соціально незахищеними та малозахищеними верствами населення права на туризм;
– удосконалення законодавства в частині підвищення кваліфікаційних вимог до суб'єктів туристичної діяльності;
– розроблення проектів законів та вдосконалення чинного законодавства України щодо правового статусу туриста, захисту законних прав та інтересів суб'єктів туристичних відносин.

Література

1. Про туризм : Закон України від 15.09.1995 р. № 324/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.liga.ua.
2. Максименко С.В. Международная туристическая деятельность: международно-правовые аспекты / С.В. Максименко. – Одесса : Латстарт, 2001. – 173 с.
3. Про Положення про Державний комітет України по туризму : Указ Президента від 29.12.1998 р. № 1400/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// www.rada.gov.ua.
4. Стратегії сталого розвитку туризму і курортів в Україні : Указ Президента України від 17.09.1999 р. № 1132 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 10. – Ст. 163.

УДК 35.077.6:330.341.1

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПРИЙНЯТТЯ ІНВЕСТИЦІЙНИХ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Дєгтяр А.О.
доктор наук з державного управління, професор

Гончаренко М.В.
кандидат наук з державного управління, доцент
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

In the article methodological principles of acceptance of investment decisions are examined by the organs of state administration, expedience of search of the new going is grounded near providing of high-quality state investment decisions, the algorithm of realization of the author going is offered near the choice of that or other variant of decision.

Анотація

У статті розглянуто методологічні засади прийняття інвестиційних рішень органами державного управління, обґрунтовано доцільність пошуку нових підходів до забезпечення якісних державних інвестиційних рішень, запропоновано алгоритм реалізації авторського підходу до вибору того чи іншого варіанта рішення.

Ключові слова

Конкурентоспроможність, інвестиційне рішення, органи державного управління, моделювання прийняття інвестиційних рішень, алгоритм, інновації, інвестиції, об'єкт інвестування, розподіл інвестиційних ресурсів.

І. Вступ

Подолання наслідків світової фінансової кризи неможливе без кардинального підвищення конкурентних переваг, пов'язаних із технологічними інноваціями, формування сприятливого підприємницького середовища й ефективних конкурентних ринків, створення сучасної інноваційної системи – основного чинника модернізації економіки. Оскільки динаміка інноваційних процесів безпосередньо пов'язана з інвестиційною активністю, реалізація відповідної державної політики зумовлює необхідність вибору оптимальних інвестиційних рішень, які приймають органи державного управління всіх рівнів.

Проблеми підвищення конкурентоспроможності України та її регіонів на основі активізації інноваційно-інвестиційної діяльності досліджували такі вчені, як: О. Амоша [1], М. Долішній [2], О. Ісаченкова [3], Е. Павлиш [4], А. Семів та ін. [5]. Однак у їх працях не розглядались методологічні аспекти прийняття державно-управлінських інвестиційних

рішень, без яких неможливо забезпечити інноваційний розвиток економіки.

ІІ. Постановка завдання

Не викликає сумнівів той факт, що інноваційно спрямована та інвестиційно забезпечена діяльність суб'єктів господарювання є ключовим засобом підвищення конкурентоспроможності регіонів і України в цілому. Отже, метою статті є теоретичне обґрунтування напрямів розвитку методології та розробка алгоритму прийняття оптимальних інвестиційних рішень органами державного управління.

ІІІ. Результати

На нашу думку, поряд з традиційними теоретико-методологічними підходами до обґрунтування складових системи прийняття інвестиційних рішень з урахуванням великої кількості різноманітних чинників варто звернути увагу на певні труднощі в застосуванні наявних аналітичних методів. Причини існування цієї проблеми досить поширені, і головна з них полягає у природі наукових досліджень. Коли пошук наукової новизни виходить за межі часу дослідження, наявний понятійно-методологічний апарат нездатний забезпечити необхідної якості аналізу та надає виключно апріорні результати. До того ж апріорний аналіз дає змогу відстежити окремі складові проблеми і жодною мірою не відтворює механізм прийняття оптимальних інвестиційних рішень органами державного управління.

Відповідно до наведеної логіки, важливо усвідомити, що повноцінному дослідженню, результатом якого є якісно новий теоретико-методологічний рівень аналізу проблеми, має передувати створення належної бази дослідження, що апріорі неможливо, оскільки не сформовані основні поняття, на яких базується методологія прийняття інвестиційних рішень. У такому випадку, на наш погляд, варто звернути увагу на суто спеціальні дослідницькі методи, серед яких найбільш поширеними є методи аналогій, порівнянь, а також економіко-математичного моделювання.

Процес моделювання системи прийняття інвестиційних рішень органами державного управління має визначатися ткими принципами:

1) модель як інструмент наукового пізнання має відтворювати найхарактерніші риси предмета дослідження;

2) принцип кількісного визначення характеристик предмета дослідження;

3) принцип об'єктивної конкретизації і методів аналізу дійсності;

4) принцип імітаційної варіації напрямів дослідження;

5) принцип забезпечення синергетичного ефекту та функціонального навантаження складових системи [6, с. 98].

Модель системи прийняття інвестиційних рішень замінює об'єкт-оригінал, що використовується для його вивчення. У моделі можна відображати як власне систему прийняття інвестиційних рішень, так і зв'язки між її складовими. У процесі вибору того чи іншого варіанта рішення доцільно використовувати математичне моделювання для формування системи математичних співвідношень, які дадуть змогу наочно представити й охарактеризувати процес виникнення окремих проблем під час реалізації певного інвестиційного рішення. Крім того, за допомогою моделювання можна з'ясувати основні чинники ризику і, відповідно, скорегувати рішення або у випадку дуже великого ризику відмовитися від певного варіанта рішення.

Математичне моделювання прийняття інвестиційних рішень доцільно здійснювати за загальноприйнятими етапами: вивчення та опис економіко-організаційної суті проблеми; розробка математичної моделі для отримання відповідного рішення; верифікація моделі та аналіз якості рішення; корегування моделі та рішення у разі недостатньої відповідності моделі реальному процесу; реалізація прийнятого рішення [7].

Для реалізації запропонованого методологічного підходу до вибору оптимального варіанта інвестиційного рішення відповідному органу державного управління необхідно провести такі етапи: 1) діагностика об'єкта інвестування; 2) постановка завдання, на вирішення якого спрямовані майбутні інвестиції; 3) побудова математичної моделі; 4) отримання рішення і проведення аналізу; апробація результатів моделювання в локальних умовах і вдосконалення моделі (у разі можливості і необхідності); 5) впровадження одержаних результатів, тобто прийняття рішення про вкладання інвестицій. Діагностика об'єкта інвестування передбачає його якісний аналіз, завдяки якому необхідно виявити основні чинники ризику. На цьому етапі доцільно сформувати попереднє уявлення про варіанти інвестиційного рішення, про критерії їх ефективності, про схему оцінювання й порівняння різних критеріїв, яка може бути використана під час вибору того чи іншого варіанта рішення.

Побудова математичної моделі включає: 1) визначення вхідних даних; 2) встановлення змісту та форми вихідної інформації; 3) запис у математичній формі взаємозв'язків між елементами об'єкта інвестування та показниками його діяльності з урахуванням можливих інвестицій; 4) встановлення періоду інвестування. Апробація і вдосконалення моделі – процес, який спрямований на зниження ризику прийняття неякісного інвестиційного рішення.

Алгоритм реалізації запропонованого методологічного підходу до прийняття інве-

стиційних рішень органами державного управління наведено на рисунку.

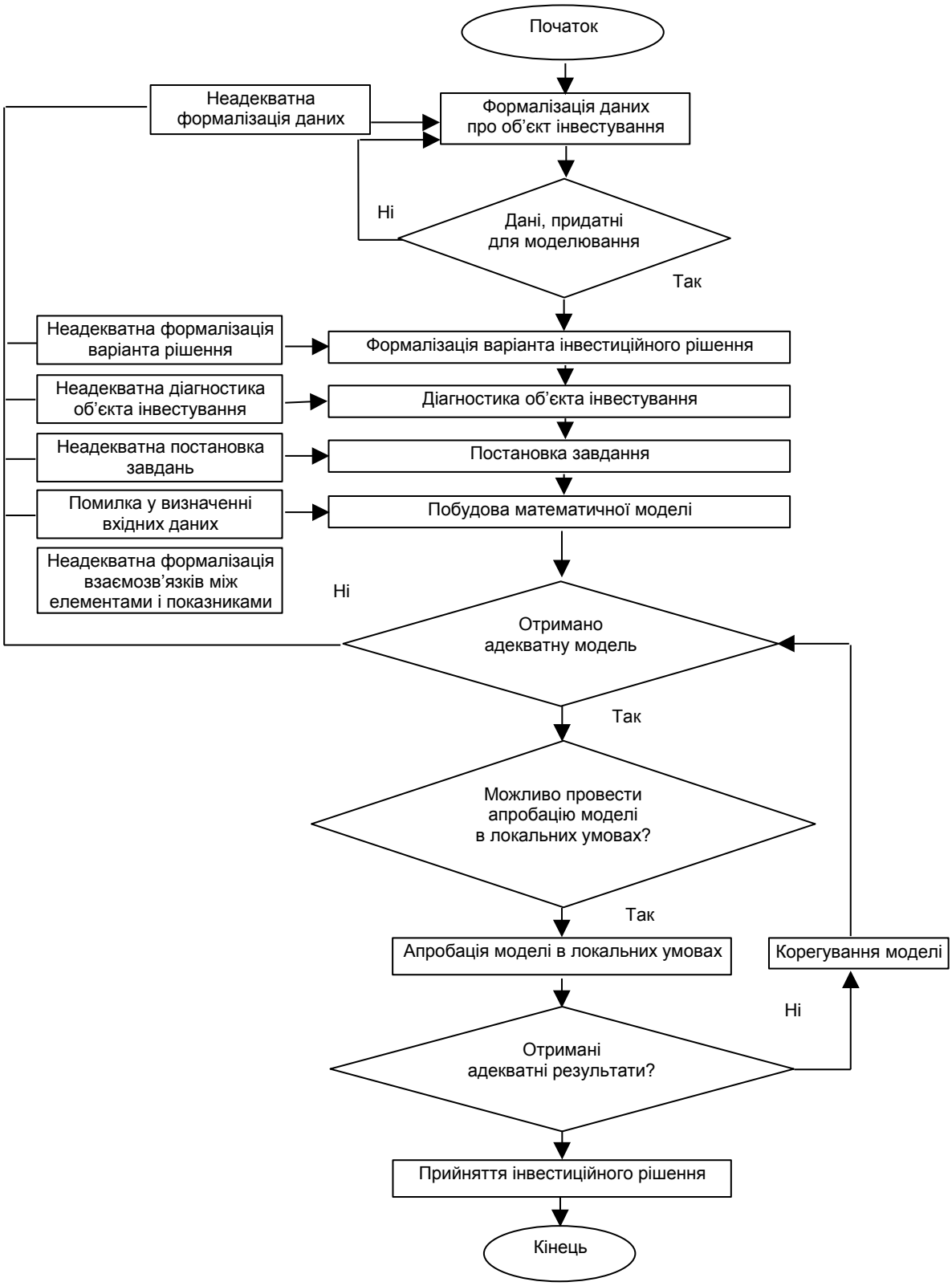

Рис. 1. Алгоритм прийняття інвестиційних рішень органами державного управління

Слід зазначити, що на кінцевому етапі апробацію можливо провести у разі можливості вкладення інвестицій не у весь об'єкт інвестування, а лише в його частину. Природно, що у такому випадку процес прийняття остаточного рішення має бути пролонгований. У разі негативного результату апробації необхідно скорегувати модель шляхом внесення відповідних поправок, які визначаються на основі сформованих раніше

критеріїв вибору варіанта інвестиційного рішення.

Іноді може бути потрібно неодноразово повернутися до формалізації даних про об'єкт інвестування і здійснити їх повторну верифікацію, тобто перевірку придатності цих даних для моделювання. Цей етап реалізації запропонованого алгоритму дуже важливий і на нього необхідно звернути особливу увагу.

IV. Висновки

Наведені методологічні засади прийняття інвестиційних рішень органами державного управління слід вважати передумовою формування системи комплексного оцінювання чинників впливу на якість державноуправлінських інвестиційних рішень.

Впровадження запропонованого алгоритму передбачає відповідну кваліфікаційну підготовку працівників органів державного управління. На кафедрі економічної теорії та фінансів Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України створено всі умови, тобто наявний кадровий і методологічний потенціал для здійснення такої підготовки. На наше переконання, підвищення якості інвестиційних рішень, які приймають органи державного управління, сприятиме зростанню ефективності інвестиційних ресурсів. Очевидно, що нарощування інвестицій позитивно впливає на макроекономічну динаміку лише за дотримання певних принципів, порушення яких спричинює дисбаланс між попитом і пропозицією, призводить до інфляції та провокує спад ділової активності [8]. Саме методологічними принципами побудови і функціонування системи прийняття інвестиційних рішень визначається ефективність інвестиційного процесу на макро- і мікрорівні. Органам державного управління важливо забезпечити не лише достатність інвестиційних ресурсів, нестача яких може бути зумовлена відсутністю стимулів до інвестиційної діяльності. Наслідком недостатньої кількості інвестиційних ресурсів може бути скорочення виробництва, підвищення цін на продукцію, зменшення споживання тощо. Не менш важливим аспектом прийняття державних інвестиційних рішень є забезпечення оптимальної спрямованості потоків інвестиційних ресурсів на ті чи інші види економічної діяльності. Деформація розподілу інвестицій між видами економічної діяльності або галузями промисловості спричинює кризи дефіциту і надвиробництва, суперечності яких, за недосконалих механізмів ринкового регулювання, формують відповідні проблеми в національній економіці, без вирішення яких принципово неможливо забезпечити конкурентоспроможність України та її регіонів.

Література

1. Амоша А. Регионы Украины: оценка конкурентоспособности / [А. Амоша, М. Дубнина, С. Качура и др.] // Экономист. – 2005. – № 12. – С. 62–74.
2. Долішній М.І. Стратегічні фактори глобальної конкуренції і механізми забезпечення конкурентоспроможності регіонів / М.І. Долішній, П.Ю. Бєлєнький, Н.І. Гомельська // Конкурентоспроможність: проблеми науки і практики : монографія. – Х. : ІНЖЕК, 2006. – С. 9–31.
3. Ісаченкова О.Г. Інноваційна конкурентоспроможність регіонів України [Електронний ресурс] / О.Г. Ісаченкова. – Режим доступу: http://www.compete.org.ua.
4. Павлиш Е.В. Організаційно-економічне забезпечення конкурентоспроможності регіону : автореф. дис. … канд. екон. наук : 08.00.05 / Е.В. Павлиш ; НАН України, Ін-т екон.-правових дослідж. – Донецьк, 2007. – 19 с.
5. Регіональні суспільні системи / [відп. ред. Л.К. Семів]. – Л. : ІРД НАН України, 2007. – 496 с.
6. Желюк Т. Використання інструментарію економіко-математичного моделювання в регулюванні соціально-економічного розвитку адміністративного району / Т. Желюк // Вісник ТАНГ. – Т. : ТАНГ, 2001. – № 16. – С. 96–100.
7. Корнійчук М. Складні системи з випадковою зв'язністю: ймовірне моделювання та оптимізація / М. Корнійчук, І. Совтус. – К. : КНЕУ, 2003. – 374 с.
8. Попова В.В. Статистичне оцінювання розміру інвестиційного потоку на макрорівні / В.В. Попова // Макроекономічне регулювання інвестиційних процесів та впровадження стратегії інноваційно-інноваційного розвитку в Україні : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 23–24 жовтня 2008 р.) : у 3 ч. / РВПС України НАН України. – К. : РВПС України НАН України, 2008. – Ч. 2 – С. 129–133.

УДК 459.9

ВЗАЄМОДІЯ МИТНОЇ СЛУЖБИ З СУБ'ЄКТАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Диніс О.Й.
здобувач Академії служби України, м. Дніпропетровськ

Annotation
In the article there is considered the modern role of state power organs in the system of national security of Ukraine, there are considered their interaction in political, legal, economic, social, military spheres and the other spheres of society. There is analyzed the place of customs service as an instrument of protection of national interests.

Анотація
В статті розглядається сучасна роль органів державної влади в системі національної безпеки України їх взаємодія в політичній, правовій, економічній, соціальній, військовій та інших сферах суспільства. Проаналізовано місце митної служби як інструмента захисту національних інтересів.

Ключові слова
Національна безпека, органи державної влади, повноваження, функції забезпечення безпеки, Державна митна служба, взаємодія органів державної влади.

I. Вступ

У зв'язку з активізацією євроінтеграційних та міжнародних процесів України проблеми реформування сектора безпеки нашої держави потребують нового рівня обговорення. Це пояснюється виникненням та необхідністю усунення для України великої кількості загроз і викликів найрізноманітнішого характеру, що існують у глобальному середовищі безпеки. Саме проблеми національної безпеки стоять сьогодні в центрі уваги більшості цивілізованих країн світу, міждержавних утворень та громадських об'єднань.

Національну безпеку розуміють як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства й держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам [1].

Досі для України проблема захисту різноманіття життєво важливих національних інтересів залишається надзвичайно складною. За роки незалежності українська влада зробила суттєві кроки в цьому напрямі, але поки що не вдалося досягти суттєвих успіхів у формуванні та реалізації ефективної політики національної безпеки. Майже в усіх сферах внутрішнього життя країни та зовнішніх відносин спостерігаються кризові явища, що виразно демонструє відсутність довгострокової стратегії та стратегічного менеджменту в діяльності влади.

Питання національної безпеки включає в себе занадто широкий спектр проблемних аспектів. Створення ефективної системи національної безпеки в контексті міжнародної співпраці в цій сфері торкається різних складових і тому має велику кількість вимірів та підходів. Різним питанням національної безпеки приділяють увагу багато науковців, а саме: О. Бойко, В. Горбулін, Я. Жалило, Б. Кормич, В. Ліпкан, В. Олуйко, Г. Ситник та ін. Однак проблема налагодження взаємодії органів державної влади в системі забезпечення національної безпеки потребує більш детального розгляду.

При розгляді механізму забезпечення безпеки слід мати на увазі, що він являє собою складну систему органів державної влади. Успішне функціонування такого механізму можливе лише при жорсткому розмежуванні функцій та повноважень окремих його елементів та водночас об'єднавчій ролі єдиного центру.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення функцій органів державної влади в системі забезпечення національної безпеки, зокрема, визначення ролі митної служби у цій системі.

III. Результати

Держава є основним суб'єктом забезпечення національної безпеки та виступає її гарантом, а відповідно, здійснює основні функції організації та управління цією сферою. Основним принципом державного регулювання у сфері забезпечення національної безпеки є орієнтація на державно-правовий механізм протидії загрозам національної безпеки та реалізацію національних інтересів і цілей.

Виконуючи політичну та соціальну функції Україна цілеспрямовано впливає на сферу забезпечення національної безпеки за допомогою певних засобів та системи своїх органів. Система державних органів, які забезпечують запобігання та нейтралізацію загроз національно-державним інтересам країни, становить державно-

правовий механізм забезпечення безпеки держави.

Сьогоднішнє становище України, зумовлене характером її нових суспільно-політичних та економічних відносин, ставить перед державою та суспільством важливі завдання щодо вдосконалення законодавчої бази в інтересах зміцнення національної безпеки України. Пріоритетними напрямами вдосконалення законодавчої бази щодо діяльності всіх складових національної безпеки має стати скоординована діяльність усіх відомств, спрямована на захист прав і свобод людини та громадянина.

За Законом України "Про основи національної безпеки України" від 19.06.2003 р. № 964-IV, суб'єктами забезпечення національної безпеки є: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; прокуратура України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України; громадяни України, об'єднання громадян [1].

Як видно з переліку органів, Державна митна служба взагалі не виділяється окремо як суб'єкт національної безпеки, але її роль у цій системі не варто недооцінювати. На митні органи як органи забезпечення національної безпеки покладається відповідальність за боротьбу з тероризмом, наркобізнесом та контрабандою. Ця діяльність здійснюється на основі координації зусиль усіх гілок влади, спецслужб, військових формувань.

Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України і Голова Ради національної безпеки і оборони України здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки та оборони України.

Верховна Рада України в межах повноважень, відповідно до Конституції України, визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, основи національної безпеки, формує законодавчу базу в цій сфері, ухвалює рішення з питань уведення надзвичайного і воєнного стану, мобілізації, визначення загальної структури, чисельності, функцій Збройних Сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законів України.

Рада національної безпеки і оборони України координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах національної безпеки й оборони; з урахуванням змін у геополітичній обстановці вносить Президенту України пропозиції щодо уточнення Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України.

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади забезпечує державний суверенітет та економічну самостійність України, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини й громадянина, обороноздатності, національної безпеки України, громадського порядку та боротьби із злочинністю.

Національний банк України відповідно до основних засад грошово-кредитної політики визначає та проводить грошово-кредитну політику в інтересах національної безпеки України.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Служба безпеки України та Служба зовнішньої розвідки України в межах своїх повноважень забезпечують виконання передбачених Конституцією й законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України завдань, здійснюють реалізацію концепцій, програм у сфері національної безпеки, підтримують у стані готовності до застосування сили засоби забезпечення національної безпеки.

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують вирішення питань у сфері національної безпеки, віднесених законодавством до їхньої компетенції.

Воєнна організація держави забезпечує оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності кордонів; протидіє зовнішнім загрозам воєнного характеру.

До повноважень правоохоронних органів належить боротьба із злочинністю та протидія тероризму, забезпечення захисту й врятування населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

Суди загальної юрисдикції здійснюють судочинство у справах про злочини, що завдають шкоди національній безпеці України.

Прокуратура України здійснює повноваження у сфері національної безпеки України відповідно до Конституції України та Закону України "Про прокуратуру України".

Громадяни України через участь у виборах, референдумах та через інші форми безпосередньої демократії, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які вони обирають, реалізують національні інтереси, добровільно і в порядку виконання конституційних обов'яз-ків здійснюють заходи, визначені

законодавством України щодо забезпечення її національної безпеки; як безпосередньо, так і через об'єднання громадян привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни; у законний спосіб і законними засобами захищають власні права та інтереси, а також власну безпеку.

Необхідно розуміти, що митна служба – це багатовимірне явище, яке у свідомості й житті людей, суспільства відбивається різними гранями (аспектами) залежно від тієї сторони, що пов'язана з конкретними відносинами, процесами, поведінкою, дією тощо. Кожен прояв митної діяльності має сенс, оскільки він несе в собі щось від її сутності.

Митна служба для людини є, насамперед, формою регулятора певних суспільних відносин.

Місце митної служби як інструмента захисту національних інтересів можна правильно розцінювати тільки в рамках методології комплексного дослідження національної безпеки як складного соціального явища. На її стан сьогодні впливає безліч факторів, без урахування яких неможливо виробити стратегію економічного розвитку країни, нейтралізації численних загроз національній безпеці.

На органи державної влади покладено такі функції: планування і здійснення конкретних заходів щодо протидії та нейтралізації загроз національним інтересам України; створення нормативно-правової бази, необхідної для ефективного функціонування системи національної безпеки; вдосконалення її організаційної структури; комплексне кадрове, фінансове, матеріальне, технічне, інформаційне та інше забезпечення життєдіяльності складових (структурних елементів) системи; постійний моніторинг впливу на національну безпеку процесів, що відбуваються в різних сферах; прогнозування змін, що відбуваються в них, та потенційних загроз національній безпеці; систематичне спостереження за станом і проявами міжнародного та інших видів тероризму; розроблення науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій щодо прийняття управлінських рішень з метою захисту національних інтересів України; запобігання та усунення впливу загроз і дестабілізаційних чинників на національні інтереси; оцінювання результативності дій щодо забезпечення національної безпеки та визначення витрат на ці цілі; участь у дво- й багатосторонньому співробітництві в галузі безпеки, якщо це відповідає національним інтересам України; спільне проведення планових та оперативних заходів у рамках міжнародних організацій та договорів у галузі безпеки.

Слід розуміти, що безпека є неодмінним і самостійним інтересом людини, держави, суспільства. Для захисту цього інтересу в державі на різних рівнях створені спеціальні органи та організації з питань безпеки. Але дедалі більше стає очевидним, що існує також безпека процесів реалізації всіх інших інтересів в економічній, політичній, соціальній, культурній та інших сферах. Тому безпекою мають опікуватися не лише спеціально створені організації, органи чи особи, а й ті, що відповідають за реалізацію конкретних цілей, інтересів, завдань практично в усіх сферах діяльності. Саме тут полягає одна з головних проблем: перехрещення сфер компетенції організацій, органів, осіб і забезпечення координації та результативності їх діяльності.

Взаємодія органів державної влади при виконанні функцій забезпечення безпеки України організується в різних сферах суспільства, на різних рівнях і здійснюється за суб'єктами, цілями, засобами та об'єктами діяльності.

Можна навести приклад забезпечення економічної безпеки. З огляду на те, що "проблематика національної безпеки традиційно має статус найвищого пріоритету в державній політиці, поняття економічної безпеки набуває виняткового значення як аргумент прийняття політичних рішень", – відзначає Я. Жаліло [2, с. 141]. За його визначенням, економічна безпека постає "як складна багатофакторна категорія, що характеризує здатність національної економіки до розширеного відтворення з метою задоволення на визначеному рівні потреб власного населення й держави; протистояння дестабілізаційній дії чинників, що створюють загрозу стійкому збалансованому розвиткові країни; забезпечення конкурентоспроможності національної економіки у світовій системі господарювання" [2, с. 143].

Концепція національної безпеки України визначає як основні напрями цієї політики в економічній сфері недопущення нецільового використання бюджетних та інших державних коштів, контроль за експортно-імпортною діяльністю й захист вітчизняного товаровиробника, боротьбу з протиправною економічною діяльністю та відпливом ресурсів. На думку Я. Жаліла, такий підхід зосереджує увагу політики забезпечення економічної безпеки переважно на традиційному протистоянні зовнішнім чинникам впливу. А відповідно до його трактування економічної безпеки, відбувається перехід від її розуміння як забезпечення (тобто процесу, керованого ззовні) до поняття безпеки як спроможності (тобто наявності іманентних внутрішніх механізмів виробництва, розподілу, обміну та споживання), а також від протистояння загрозам, що мають певною мірою зо-

внішній щодо держави як суб'єкта забезпечення безпеки характер, до забезпечення стійкості розвитку. За таким підходом, змінюється й об'єкт забезпечення економічної безпеки: тепер це не лише спроможність держави реалізовувати власні владні рішення, а й спроможність економічних суб'єктів різного рівня діяти в загальному руслі зміцнення економічної безпеки країни.

Найважливішими зовнішніми чинниками економічної безпеки є:

– ефективне включення національної економіки у світову господарську систему, яке поєднує розвиток експортного потенціалу задоволення потреб внутрішнього ринку, захист вітчизняних товаровиробників і розвиток їх міжнародної конкурентоспроможності, зі збалансованою структурою та географічною спрямованістю зовнішньої торгівлі;
– включення в міжнародні валютно-фінансові відносини, яке сприяє забезпеченню стійкості грошово-фінансової системи відповідно до національних інтересів України; пошук правильного балансу між курсовою стабілізацією та девальвацією гривні, захист від деструктивного впливу міжнародних потоків спекулятивних капіталів;
– забезпечення критичного імпорту стратегічних ресурсів достатнім обсягом валютних ресурсів на диверсифікованій основі.

Водночас не можна не враховувати, що економічна безпека залежить, насамперед, від спроможності інститутів державної влади здійснювати дієву політику з реалізації та захисту національних економічних інтересів. Ідеться про наступність політики, її стратегічну спрямованість, верховенство закону та мінімізацію корупції, пріоритет права над впливом окремих політико-економічних груп. Також необхідною передумовою є консолідованість економічних інтересів громадян, суб'єктів господарської діяльності, регіонів, держави в напрямі стійкого економічного розвитку та реалізації національних інтересів. Не секрет, що обмеженість відтворювальних ресурсів активізує тенденції автономного виживання, за яких, захищаючи власну економічну безпеку, одні економічні суб'єкти вступають в антагоністичну суперечність з іншими. Яскравим прикладом такої тенденції є "тінізація" економіки як реакція на зростання фіскального тиску.

Взаємодія суб'єктів національної безпеки організується в політичній, правовій, економічній, соціальній, військовій та інших сферах суспільства з урахуванням їх специфіки. Важливим залишається розгляд ролі Державної митної служби України в цьому процесі.

Взаємодія в політичній сфері пов'язана з підготовкою та прийняттям вищими органами державної влади політичних рішень з питань об'єднання намагань Держмитслужби України з компетентними державними органами в ході розробки та реалізації митної політики.

Саме в цій сфері долаються перепони організації спільного планування, підготовки та прийняття управлінських рішень, їх виконання, контролю за перебігом подій, а також питання структурно-штатних, адміністративно-процедурних, матеріально-технічних, кадрових та інших заходів з узгодження зусиль Державної митної служби України з державними органами та структурами, що залучені до сфери захисту економічних інтересів України.

Взаємодія в правовій сфері включає в себе розвиток законодавчої та нормативної бази для спільної діяльності, в тому числі прийняття й корегування договорів та угод на двосторонній і колективній основі; юридичне забезпечення спільного захисту національно-державних інтересів у прикордонних просторах, територіальних водах, на континентальному шельфі, у виключній економічній зоні України; регулювання відносин із сусідніми державами при здійсненні митного контролю; вдосконалення нормативної бази міжвідомчих відносин та спільних дій у сфері митної справи.

Взаємодія в економічній сфері здійснюється з метою комплексного захисту економічних інтересів країни в митному просторі; торкається питань взаємозв'язку підсистем прикордонної та економічної безпеки країни; враховує господарські зв'язки, бюджетно-фінансові аспекти, міжвідомчі економічні інтереси державних органів, що діють у митній сфері.

Взаємодія в соціальній сфері включає, перш за все, координацію намагань Держмитслужби з усіма уповноваженими органами та інституціями, суспільними фондами й організаціями (що не переслідують політичні цілі) з покращення умов праці і якості життя, рівня житлового, освітнього, медичного, культурного, пенсійного та іншого забезпечення осіб, що виконують митну службу й забезпечують безпеку країни. В широкому значенні воно передбачає врахування соціальних процесів, міжнаціональних суперечностей і конфліктів, демографічних тенденцій, міграційних процесів, інших соціальних факторів, що впливають на діяльність суб'єктів митної політики.

У межах соціального аспекту важливо враховувати комплекс гуманітарних відносин представників митних, прикордонних та інших служб з особами, що перетинають державний кордон.

Взаємодія у військовій сфері передбачає узгодження Державної митної служби України і силових структур із спільного використання військової міцності та потенціалу держави в інтересах зміцнення безпеки України і стабільності ситуації на державному кордоні.

IV. Висновки

Визначення чіткого кола повноважень усіх суб'єктів національної безпеки є не тільки передумовою їх ефективної діяльності, а й метою подальших демократичних процесів у всіх сферах життєдіяльності. Насамперед, це має торкатися захисту прав і свобод громадян України.

Для посилення ролі митної служби в системі забезпечення національної безпеки особливо важливо визначити стратегію дій. Сутнісне розуміння митної стратегії виводиться, з одного боку, із загальнонаукового, загальноприйнятого поняття "стратегія", із змісту теорії стратегії взагалі; а з іншого – з аналізу призначення та специфіки митної політики в цілому.

У загальнометодологічному аспекті в сучасній науковій літературі під стратегією прийнято розуміти теорію й практику, що спрямовані на досягнення однієї чи декількох головних (політичних, економічних, соціальних, військових та інших) цілей конкретної соціальної системи або відносно самостійно діючої підсистеми.

Сутність явища зазвичай розкривається при розгляді основних його елементів. Крім постановки головної мети, серед основних елементів можна назвати визначення основних напрямів, етапів, завдань та принципів досягнення мети; вибір основних способів та форм дій; об'єктивний розрахунок оптимальних сил і засобів; вмілий їх розподіл та використання.

Таким чином, головним змістом митної стратегії України як механізму захисту національних інтересів є формування основних пріоритетів діяльності митних органів та створення умов для їх реалізації. Крім того, митна стратегія має стати комплексною програмою практичних дій із забезпечення національної безпеки в цілому.

Література

1. Закон України "Про основи національної безпеки" від 19.06.2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
2. Жаліло Я. Стратегія забезпечення економічної безпеки України. Пріоритети і проблеми імплементації / Я. Жаліло // Стратегія національної безпеки України в контексті досвіду світової спільноти. – К. : Сатсанга, 2001. – С. 141–152.
3. Кормич Б.А. Митна політика в системі функцій держави / Б.А. Кормич // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1999. – № 2. – С. 109–111.
4. Управління в митній службі : підручник / [за заг. ред. Ю.Д. Кунєва]. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 408 с.

УДК 351.82

ДО ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ЕФЕКТИВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА РУХОМ МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНИХ ЦІННОСТЕЙ

Дмитренко Г.В.

кандидат наук з державного управління
Головне контрольно-ревізійне управління України

Annotation

In the article main problems of organization of effective state finance control in the Ukraine in the sphere of material-technical values are investigated.

Анотація

Досліджено основні проблеми організації ефективного державного фінансового контролю в Україні у сфері матеріально-технічних цінностей.

Ключові слова

Державний фінансовий контроль, ревізія, перевірка, інвентаризація.

І. Вступ

У сучасних умовах значення державного фінансового контролю за рухом матеріально-технічних цінностей для підприємства залишається актуальним і злободенним. Від його правильної організації багато в чому залежить стан справ на підприємстві. Іншими словами, ефективний контроль за рухом матеріально-технічних цінностей підприємства забезпечує нормальну роботу підприємства, що сприяє його розвитку в цілому.

Як відомо, діяльність підприємства складається з багатьох взаємопов'язаних процесів. Це означає, що надзвичайно важливими є ефективність і оптимальність кожного з них. Так, поряд з виробничими, збутовими, маркетинговими та іншими процесами надзвичайно великий вплив на ефективність діяльності виробничого підприємства справ-

ляє матеріально-технічне забезпечення підприємства. Важко уявити собі процес виробництва без наявності необхідних для цього предметів і засобів праці. Саме тому організація ефективного контролю за рухом матеріально-технічних цінностей є одним із першорядних завдань, що потребують вирішення на сучасних виробничих підприємствах.

Як було сказано у виступі Голови ГоловКРУ України М.І. Сивульського на розширеному засіданні колегії ГоловКРУ України 30.10.2009 р., "за 9 місяців поточного року встановлено порушення фінансово-господарської дисципліни на 11,2 тис. підприємств, установ і організацій, або 96% від перевірених. Незважаючи на те, що завдяки впровадженню попереднього контролю суми встановлених ревізіями порушень зменшились порівняно з минулим роком приблизно на 30%, їх обсяги залишаються дуже і дуже значними. Так, загальна сума виявлених фінансових порушень та недоліків склала 18 млрд грн, у тому числі 6,6 млрд грн втрат" (рис. 1).

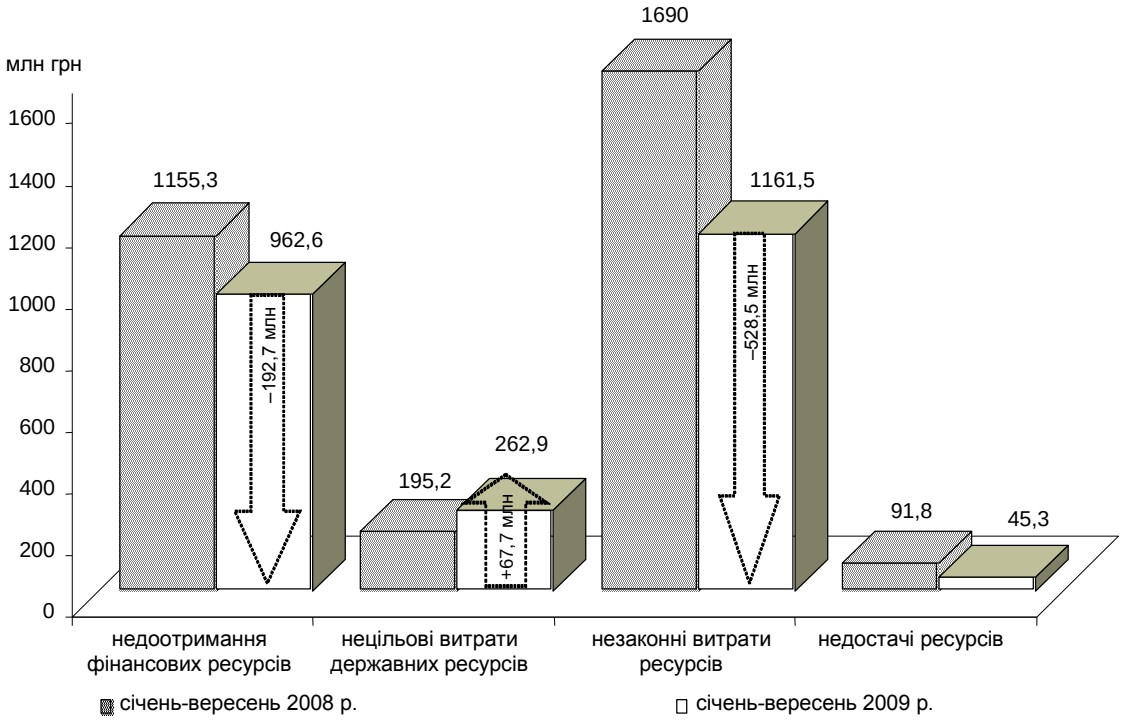

Рис. 1. Динаміка обсягів порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів, виявлених органами ДКРС протягом січня-вересня 2008–2009 рр.

Слід зазначити, що від правильної організації процесу перевірок прямо залежать результати виробництва, відповідність запланованих показників фактичним і загальна ефективність функціонування підприємства.

II. Постановка завдання:

– дослідити основні джерела інформації та методичні прийоми здійснення фінансового контролю;
– визначити елементи ревізії надходжень, оцінювання та оприбуткування матеріальних цінностей.

III. Результати

Здійснення державно-управлінського впливу відбувається через виконання завдань контролю і ревізії, які полягають у тому, щоб забезпечити перевірку:

– правильності і своєчасності оформлення операцій, пов'язаних із надходженням та використанням матеріалів;
– збереження матеріальних цінностей у місцях зберігання та на всіх стадіях їх руху;
– договірно-розрахункової системи матеріально-технічного постачання, правильності і своєчасності розрахунків з постачальниками;
– використання і дотримання встановлених норм витрачання матеріалів у процесі виробництва;
– стану аналітичного (складського і бухгалтерського) обліку матеріалів та правильності визначення їх собівартості;
– правильності встановлення номенклатурних цін та обґрунтованості визначення собівартості продукції.

У системі контролю і ревізії важливе значення має використання ревізором законодавчих та нормативно-правових актів, які регулюють взаємовідносини підприємств із постачальниками, систему постачання, прийняття та відпуск матеріалів. Це дає можливість перевірити під час ревізії систему нор-

мативно-правового забезпечення, тобто обґрунтувати перевірку дотримання на підприємстві законності операцій із товарно-матеріальними цінностями.

Фактична і документальна перевірка операцій з товарно-матеріальними цінностями включає в себе систему органолептичних, розрахунково-аналітичних, документальних прийомів контролю та процедур узагальнення і реалізації його матеріалів. Особливе значення під час ревізії має правильне використання ревізором процедур, пов'язаних з інвентаризацією матеріальних цінностей і розрахунків із постачальниками, та перевірка документального обґрунтування операцій щодо надходження, використання та іншого вибуття матеріальних цінностей. Ревізію операцій із матеріальними цінностями потрібно розпочинати з їх інвентаризації та обстеження складського зберігання матеріалів. Для цього необхідно правильно визначити об'єкти інвентаризації товарно-матеріальних цінностей. Під час ревізії операцій з товарно-матеріальними цінностями, їх руху і збереження важливе значення має також правильне застосування документальних методичних прийомів і способів, що потребує детальної документальної перевірки цих операцій.

Під час ревізії операцій з матеріальними цінностями поряд із перевіркою облікової документації важливе значення мають методи фактичного контролю.

Одним із методів такого контролю є інвентаризація матеріальних цінностей. Для цього ревізійна група (ревізор) організовує інвентаризацію матеріальних цінностей.

Залежно від повноти охоплення перевіркою цінностей на об'єктах їх збереження під час ревізії можуть здійснюватись як повні, так і вибіркові та контрольні інвентаризації цінностей. Найбільш ефективною під час ревізії є повна інвентаризація матеріальних цінностей, що забезпечує перевірку всіх їх видів і сортів на підприємстві, що ревізується. Повна інвентаризація цінностей у процесі ревізії може здійснюватись раптово на всіх об'єктах (складах, коморах) або почергово (в два або три прийоми).

Одночасне здійснення інвентаризації цінностей у всіх місцях зберігання дає можливість попереджувати приховування нестач або лишків цінностей. Але у зв'язку з тим, що повна інвентаризація потребує формування в короткий термін багатьох інвентаризаційних комісій (інколи одночасно), під час ревізії на складах може організовуватись вибіркова інвентаризація цінностей. Суть такої інвентаризації полягає в тому, що фактичною перевіркою охоплюються тільки окремі цінності. Така інвентаризація цінностей проводиться тоді, коли на складі порівняно недавно (наприклад у межах одного кварталу) була здійснена повна інвентаризація цінностей.

Різновидом вибіркової інвентаризації є контрольна інвентаризація, яка здійснюється в процесі або одразу після проведення суцільної або вибіркової інвентаризації цінностей. Вона, як правило, носить тільки характер поточного контролю процесу інвентаризації на тому або іншому об'єкті й охоплює 10–15% найважливіших найменувань цінностей, зазначених в інвентаризаційному описі, але не менше 10% їх загальної кількості. З метою забезпечення повноти контролю за збереженням цінностей на об'єктах підприємства, що ревізується, необхідно з самого початку ревізії обґрунтувати, як організувати повні чи вибіркові інвентаризації, щоб охопити фактичною перевіркою всі цінності тієї або іншої групи. Вибіркова інвентаризація цінностей не має бути лише перевіркою "навмання", і якщо за окремими цінностями у картках (книгах) складського обліку є записи, які здійснені "червоним" сторно, або наявні великі суми нерухомих залишків цінностей, важливо забезпечити повну їх інвентаризацію.

Поряд з інвентаризацією цінностей під час ревізії підприємств здійснюється обстеження дотримання умов їх збереження. Зберігання матеріальних цінностей розмежовується за матеріально відповідальними особами. При перевірці необхідно мати на увазі, що на окремих підприємствах складські приміщення не відповідають вимогам. Це призводить до перевантаження складів, порушення системи зберігання, ускладнює відпуск цінностей. У таких випадках необхідно звернути увагу на те, які приймаються заходи щодо розширення складських приміщень.

У процесі обстеження перевіряють огородження території і можливість безконтрольного доступу на територію підприємства, стан охорони складів і території підприємства. Перевірці підлягає дієвість пропускної системи контролю вивезення вантажів із території підприємства. Ревізор з'ясовує, скільки разів проводились контрольні перевірки вивезення вантажів адміністрацією підприємства. При ревізії пропускної системи необхідно враховувати взаємозв'язок між територіально відокремленими спеціалізованими цехами, філіалами, підприємствами і головним підприємством. Оформлення перепустки на вивіз при внутрішньому переміщенні цінностей вимагає від працівників підприємства і ревізора детального контролю, матеріали якого можуть бути використані як джерела контролю при виявленні порушень і зловживань у діяльності цехів і філіалів, неповному оприбуткуванні цінностей, приписках, крадіжках, спотвореннях в обліку. При значних крадіжках, пору-

шеннях пропускного режиму, неприйнятті відповідних заходів зі сторони посадових осіб складається опис затримань із вкраденим майном на прохідній підприємства. Дані беруть із книги чи журналу затримань, який веде охорона підприємства.

Сукупні порушення призводять до того, що державний бюджет недоотримує значні кошти для реалізації соціальних і гуманітарних програм.

Статистичні дані щодо рівня відшкодування таких порушень у 2008–2009 рр. наведені на рис. 2.

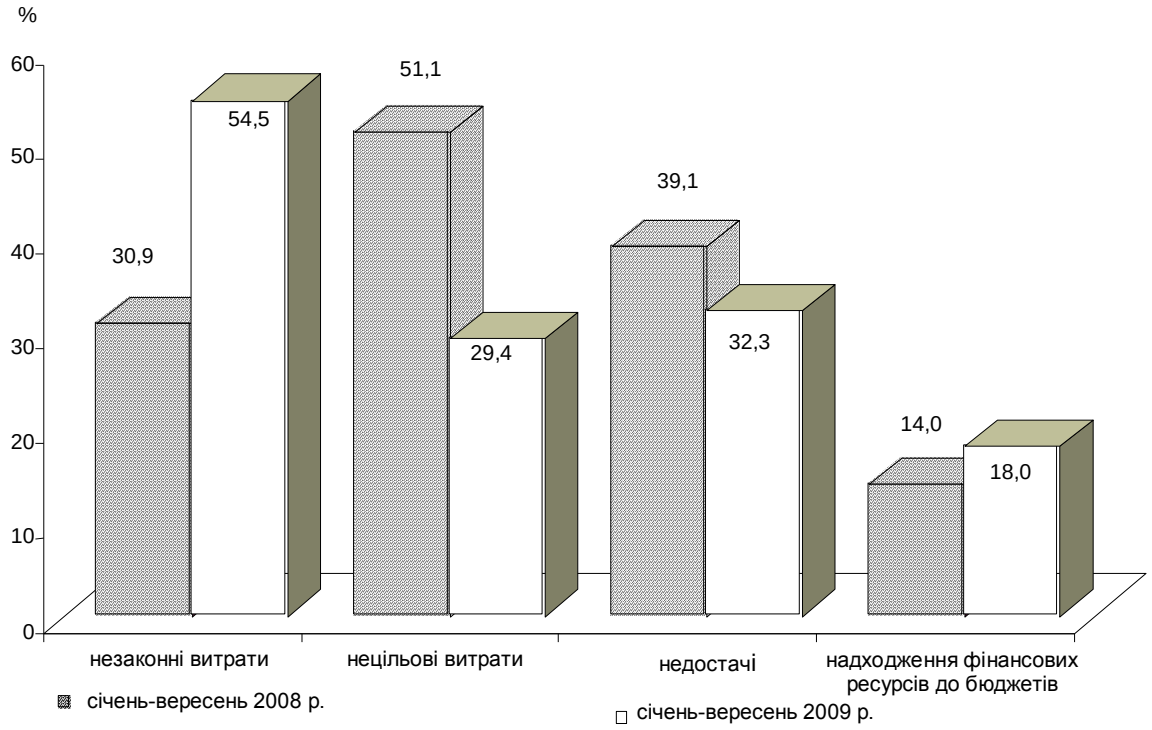

Рис. 2. Рівень відшкодування порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів, протягом січня-вересня 2008–2009 рр.

Необхідно підкреслити, що при обстеженні необхідно провести вибіркову перевірку вантажів, що вивозяться на підставі пропусків. Найбільш доцільно перевіряти матеріальні цінності, які відправляються місцевим покупцям. Особи, які здійснюють перевірку, розпечатують вагони, контейнери, пакувальну тару, порівнюють фактичну кількість, асортимент, якість і вартість матеріальних цінностей, що вивозяться, з даними рахунків-фактур, наказів-накладних, специфікацій, ярликів, пропусків та інших супровідних документів. Особливе значення тут має момент раптовості. Безпосередньо на складах також проводяться аналогічні контрольні перевірки фактичної наявності матеріальних цінностей. При перевірці враховують результати попередніх контрольних перевірок та інвентаризацій, строки їх проведення, виявлені порушення в складському обліку, розміри залишків на день перевірки, сигнали про крадіжки і зловживання. Одночасно з контрольними вибірковими інвентаризаціями матеріальних цінностей перевіряються ваговимірювальні прилади. При перевірці необхідно враховувати, що цілий ряд видів сировини і матеріалів відображається в декількох одиницях виміру: за кількістю штук і вагою, кількістю штук і площею, вагою і місткістю, фактичною і кондиційною вагою, фізичними та умовними одиницями виміру. Тому доцільно проводити перевірку фактичної наявності цих матеріальних цінностей і порівняння їх з обліковими даними в декількох одиницях виміру. Виявлені розходження щодо окремих вимірників будуть вказувати на ознаки порушення встановлених правил прийому, зберігання і відпуску певних видів матеріальних цінностей, факти крадіжок і зловживань. При перевірці складів визначають систему контролю якості цінностей, що надходять від постачальників, правильність їх прийняття за кількісними і якісними показниками. Для перевірки залучають лабораторні журнали, досліджують результати лабораторних аналізів, обґрунтовують заходи, здійснені щодо постачальників неякісної сировини.

При обстеженні складів ревізор розглядає проведення контрольних перевірок складів і вибіркових інвентаризацій матеріальних цінностей робітниками відділів постачання, збуту і бухгалтерії підприємства, їх кількість, результати, номенклатуру матері-

алів, що перевіряються, і прийняті заходи за результатами перевірок. На підприємстві має бути розроблений план таких перевірок на всіх складах, який не підлягає розголошенню. Разом з такими контрольними перевірками ревізор досліджує систему відпуску матеріалів на виробництво, правильність визначення їх кількості за допомогою ваговимірювальних приладів, контроль з боку представників цехів, точність і своєчасність оформлення відпуску матеріалів відповідними документами.

Невід'ємною частиною ревізії зберігання матеріальних цінностей на складах є перевірка складського обліку. З цією метою дослідженню підлягають картки сортового обліку, які видаються бухгалтерією матеріально відповідальним особам під розписку. Матеріальний відділ бухгалтерії має систематично контролювати правильність записів у картках складського обліку на основі первинних документів та обґрунтовувати визначення сальдо після кожної операції. Такий контроль особливо необхідний в умовах застосування оперативно-сальдового обліку матеріалів, коли в бухгалтерії ведеться облік тільки у вартісному вираженні за групами матеріалів. Бухгалтер матеріального відділу бухгалтерії при цьому методі обліку підписується в картках складського обліку за правильність кожної записаної операції на основі первинних документів. Не дивлячись на це, практика контрольно-ревізійної роботи показує, що основними порушеннями в обліку матеріалів на картках сортового обліку є: наявність від'ємних перехідних залишків ("червоне" сальдо) щодо окремих видів матеріальних цінностей; відсутність записів надходження матеріалів за окремими прибутковими документами; розходження між даними карток сортового обліку і даними обліку в бухгалтерії; завищення кількості списаних на витрати матеріалів порівняно з витратними документами; неправильний підрахунок залишків; наявність залишків матеріалів в одному вимірнику і відсутність їх в іншому, якщо облік цього матеріалу ведеться в декількох вимірниках.

Факти "червоних" залишків свідчать про неповне або несвоєчасне оприбуткування надходження матеріальних цінностей, списання завищеної кількості матеріалів на виробництво проти фактично відпущених, заміни даних оформленого документа, складання безтоварних документів на відпуск матеріалів, неправильний підрахунок перехідних залишків, неоприбуткування повернених із цехів матеріалів тощо. Від'ємні ("червоні") залишки після чергового надходження такого матеріалу тимчасово закриваються, а кількість товарно-матеріальних цінностей на цю величину зменшується. Від'ємні залишки показують розмір неврахованих матеріалів і можуть бути резервом для крадіжок. Після з'ясування причин їх утворення під час прийняття документів матеріального обліку бухгалтером чи в процесі ревізії необхідно оприбуткувати матеріальні цінності на величину розміру "червоних" залишків і вивести реальні залишки.

Окремі прибуткові документи, особливо за невідфактурованими поставками, можуть бути не відображені в картках сортового обліку. Для їх виявлення необхідно раптово перевірити всі первинні документи завідувача складом на його робочому місці.

Розходження між даними складського і бухгалтерського обліку виявляють шляхом порівняння залишків у сальдовій книзі із залишками, підрахованими бухгалтерією в оборотних відомостях за групами матеріалів. Необхідно також перевірити, чи не допускалось списання аналогічних розходжень за рахунок відхилень в оцінці матеріалів або за рахунок транспортно-заготівельних витрат замість встановлення дійсних причин.

Навмисне завищення кількості списування на витрати матеріалів порівняно з первинними документами і неправильний підрахунок залишків матеріальних цінностей (у бік зменшення) в картках сортового обліку можуть здійснюватись практично за рахунок округлення показників (наприклад, до 10, 100 тощо). Ці порушення можуть бути виявлені шляхом виправлення і підчисток у картках, а також шляхом порівняння кількості відпущених матеріалів у цех за документами складу з кількістю одержаних матеріалів згідно з документами цеху. Крім того, зазначені порушення призводять до розходження між даними складського і бухгалтерського обліку. Невідповідність залишків матеріалів, які обліковуються в декількох вимірниках, вказує на недостовірність первинних документів за операціями надходження та витрачання і порушення встановленого порядку прийняття і видачі матеріальних цінностей. У цих випадках необхідним є пооперaційне дослідження первинних документів.

IV. Висновки

Підсумовуючи викладене вище, необхідно зазначити, що державний фінансовий контроль буде ефективним, якщо він буде здійснюватися системно та в логічній послідовності, аби уникати непотрібного дублювання і паралелізму в адмініструванні контролю. Так, на основі результатів дослідження складського господарства і стану зберігання матеріальних цінностей ревізор може вимагати проведення суцільної інвентаризації матеріальних цінностей на окремих складах і в окремих матеріально відповідальних осіб. У процесі ревізії необхідно перевірити всі документи, де відображаються дані проведення інвентаризацій матеріальних цінностей за період, що ревізується (на-

кази про проведення інвентаризації і створення інвентаризаційних комісій, інвентаризаційні описи, порівнювальні відомості, протоколи інвентаризаційних комісій, реєстри бухгалтерського обліку, в яких відображені результати інвентаризації). При перевірці матеріалів інвентаризації має звертатися увага на повноту охоплення інвентаризацією всіх матеріальних цінностей на складах й інших місцях їх зберігання та у всіх матеріально відповідальних осіб, дотримання строків і умов її проведення, правильність оформлення результатів інвентаризації, виявлення лишків та нестачі матеріальних цінностей; обґрунтованість і законність зарахування пересортиці, списання нестач, правильність віднесення нестач і псування матеріалів за рахунок винних осіб, повноту оприбуткування лишків; своєчасне і правильне відображення результатів інвентаризації в обліку. Особливу увагу слід приділяти вивченню правильності прийнятих рішень за результатами інвентаризації.

Література

1. Архів автора.
2. Білуха М.Т. Фінансовий контроль: теорія, ревізія, аудит : підручник для студентів вищ. навч. закл. / М.Т. Білуха, М.Г. Дмитренко, Т.В. Микитенко. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Українська академія оригінальних ідей, 2006. – 888 с.
3. Білуха М.Т. Теорія фінансово-господарського контролю і аудит / М.Т. Білуха. – К. : Влад і Влада, 1996. – 320 с.
4. Дмитренко Г.В. Концептуально-методологічні основи організації і здійснення фінансового контролю : монографія / Г.В. Дмитренко. – К. : АДЕФ-Україна, 2009. – 160 с.

УДК 338.48(477)

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ ТУРИЗМУ

Донченко Л.М.

кандидат географічних наук, доцент
Мелітопольський державний педагогічний університет ім. Богдана Хмельницького

Гостєва Н.П.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

In the article investigational, that the personal touch of transformation processes which take place in Ukraine is activation of activity of enterprises of tourist complex. An all greater value is acquired by the scientifically grounded forming of favourable financial-economical, legal and informative environment with the purpose of stimulation of development of tourism in Ukraine.

Анотація

Досліджено, що характерною рисою трансформаційних процесів, які відбуваються в Україні, є активізація діяльності підприємств рекреаційно-туристичного комплексу. Дедалі більшого значення набуває науково обґрунтоване формування сприятливого фінансово-економічного, правового й інформаційного середовища з метою стимулювання розвитку туризму в Україні.

Ключові слова

Державна туристична політика, рекреаційний-туристичний комплекс, правове регулювання розвитку туризму, нормативно-правові, державно-адміністративні, фінансово-кредитні, податкові, соціально-психологічні важелі.

І. Вступ

В Україні висвітлені далеко не всі питання стосовно сучасних теоретико-методологічних та прикладних засад активізації діяльності підприємств рекреаційно-туристичного комплексу. Існує потреба в поглибленому науковому дослідженні теоретичних аспектів формування методики адміністративного та фінансово-ресурсного забезпечення розвитку туризму, визначенні пріоритетів та окресленні шляхів підвищення ефективності управління комплексним використанням багатого рекреаційно-туристичного потенціалу України.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є визначення основних економічних та адміністративних механізмів підтримки розвитку туризму, вироблення практичних рекомендацій з регулювання розвитку туризму та стимулювання його фінансово-ресурсного забезпечення.

ІІІ. Результати

Аналіз наукових джерел з проблематики державного управління окремими сферами суспільного життя в Україні, державного регулювання економіко-господарської діяльності, у тому числі й галузі туризму, свідчить, що українським ученим тут належить вагомий

теоретичний доробок. Цим питанням присвячені наукові праці Ю.В. Алєксєєвої, В.Д. Бакуменка, В.Г. Бодрова, В.М. Вакуленка, І.В. Валентюк, Л.І. Давиденко, В.М. Князєва, Ю.О. Куца, О.Ю. Лебединської, В.І. Лугового, О.Ю. Оболенського, М.І. Пірен, Є.В. Ромата, Г.П. Ситника, С.В. Сьоміна, А.М. Ткаченка, А.О. Чечель, О.С. Шаптала та ін.

Для України на сучасному етапі ринкових перетворень необхідність формування конструктивної туристичної політики набуває дедалі більшої актуальності. Залежно від рівня, на якому вона визначається і реалізується, доцільно виділяти: державну, регіональну політику і політику окремих підприємств рекреаційно-туристичного комплексу. Моделювання туристичної політики на засадах стратегічного планування, що відображається комплексним документом, який включає аналітичну і прогнозну інформацію, систему заходів і проектів, передбачених для виконання державними органами, іншими зацікавленими структурами – учасниками ринку туристичних послуг. Метою державної туристичної політики є створення конкурентоспроможного рекреаційно-туристичного комплексу, який усебічно задовольнятиме потреби вітчизняних і зарубіжних споживачів туристичного продукту, сприятиме розвитку економіки країни шляхом збільшення робочих місць, бюджетних і валютних надходжень, збереження культурної і природної спадщини.

Доцільно згрупувати важелі й інструменти ринкового регулювання та активізації розвитку суб'єктів рекреаційно-туристичного господарювання за такими ознаками:

– державно-адміністративні важелі – це важелі управління ринковою моделлю з елементами державного регулювання розвитку та активізації сфери туризму на загальнодержавному та регіональному рівнях (складові – стратегічне планування, підтримка зовнішньоекономічної діяльності, наукові дослідження ринку рекреаційно-туристичних послуг, охорона рекреаційних ресурсів, гарантування захисту та безпеки туристів, контроль за якістю послуг, кадрове забезпечення);
– нормативно-правові важелі розробляються і впроваджуються центральними та місцевими органами влади і передбачають загальну організацію і правову регламентацію туристичної діяльності, створення сприятливого нормативно-правового поля для всіх суб'єктів рекреаційно-туристичного комплексу;
– фінансово-кредитні важелі спрямовані на створення сприятливого кредитного середовища для розвитку підприємницької діяльності у туристичній галузі (складові: запровадження системи мікрокредитування, пільгове кредитування суб'єктів рекреаційно-туристичного бізнесу, державне субсидіювання, лізинг, тренінги з фінансово-кредитних питань для працівників галузі туризму);
– податкові важелі передбачають оптимізацію кількості податків для підприємств рекреаційно-туристичного комплексу, надання податкових пільг під конкретні проекти, які спрямовані на вирішення регіональних і соціальних проблем, інвестування у туристичну галузь (до них належать: податкове регулювання, оптимізація кількості і величини податків у рекреаційній діяльності; створення сприятливих умов для залучення інвестицій підприємствами рекреаційно-туристичного комплексу; бюджетне фінансування програм розвитку рекреації і туризму; надання податкових пільг для вирішення проблем соціального туризму);
– соціально-психологічні важелі передбачають проведення активних пропагандистських кампаній як для зовнішнього ринку, так і для внутрішніх споживачів туристичного продукту з метою формування іміджу України як держави, сприятливої для рекреації і туризму, підвищення соціального сприйняття туризму місцевим населенням, збереження традиційних для українців гостинності і доброзичливого ставлення до приїжджих – вітчизняних та іноземних туристів (складові: маркетингова та рекламна діяльність, інформаційно-довідкова діяльність, розробка іміджевої туристичної стратегії).

У зв'язку зі швидкими темпами розвитку міжнародного (зовнішнього), іноземного, внутрішнього, пригодницького, круїзного, екологічного, культурно-пізнавального, рекреаційного та інших видів туризму вважаємо, що статистичні показники, які відображають туристичну галузь, доцільно було б виділити в окрему групу. Необхідність розробки адекватної системи показників статистичного обліку туристичної діяльності як у межах національної економіки, так і за адміністративно-територіальними одиницями – регіональними показниками: по-перше, створить методологічне та методичне підґрунтя для формування сучасної статистики туризму як для країни в цілому, так і для регіонів рекреаційної спеціалізації; по-друге, становитиме необхідну умову переходу до систематичного науково обґрунтованого і регулярного статистичного оцінювання рекреаційно-туристичного продукту, а також ролі і місця туризму та регіонів відповідної спеціалізації в економіці країни; по-третє, принципово змінить обсяги і структуру інформації, яка узагальнюється на рівні регіону (держави) і є необхідною для формування цільових по-

казників регіонального (загальнодержавного) планування й управління.

Регулювання туристичної діяльності в Україні здійснюється різними шляхами, одним із найважливіших державних регуляторів є правове регулювання розвитку туризму.

Важливим кроком у створенні правових засад туристичної діяльності стало прийняття 15.09.1995 р. Верховною Радою України Закону України "Про туризм" (першого на теренах колишнього СРСР), який накреслив стратегічну лінію і конкретні завдання розвитку туристичної сфери, став свідченням посилення уваги з боку законодавчої та виконавчої гілок влади до туристичної галузі, її проблем і перспектив [8, с. 448].

Цей Закон визначає загальні правові, організаційні, виховні та соціально-економічні засади реалізації державної політики України в галузі туризму. Метою Закону є створення правової бази для становлення туризму як високорентабельної галузі економіки та важливого засобу культурного розвитку громадян, забезпечення зайнятості населення, збільшення валютних надходжень, захист законних прав та інтересів туристів і суб'єктів туристичної діяльності, визначення їх обов'язків і відповідальності.

Дія цього Закону поширюється на підприємства, установи, організації, незалежно від форм власності, фізичних осіб, діяльність яких пов'язана з наданням туристичних послуг, а також на громадян, які їх отримують.

Держава проголошує туризм одним із пріоритетних напрямів розвитку національної культури та економіки і створює сприятливі умови для туристичної діяльності. Державна політика в галузі туризму визначається Верховною Радою України.

Основними напрямами державної політики в галузі туризму є такі: залучення громадян до раціонального використання вільного часу, ознайомлення з історико-культурною спадщиною, природним середовищем, організація оздоровлення населення; забезпечення раціонального використання та збереження туристичних ресурсів, створення ефективної системи туристичної діяльності для забезпечення потреб внутрішнього та іноземного туризму; створення та вдосконалення нормативно-правової бази в галузі туризму відповідно до чинного законодавства України, міжнародних норм і правил; захист прав та інтересів держави в галузі туризму; створення сприятливого для розвитку туризму податкового, валютного, митного, прикордонного та інших видів контролю; створення економічних умов, які стимулюють розвиток туризму в Україні; запровадження пільгових умов для організації туристичної та екскурсійної роботи серед дітей, підлітків, молоді, інвалідів та малозабезпечених верств населення; заохочення національних та іноземних інвестицій у розвиток туристичної індустрії; встановлення порядку стандартизації, сертифікації та ліцензування в галузі туризму; впровадження системи статистичної звітності суб'єктів туристичної діяльності; визначення порядку управління державною власністю в галузі туризму; забезпечення безпеки туристів, захист їх прав, інтересів та майна; підтримка розвитку туризму в регіонах, визначення статусу окремих туристичних центрів, створення умов для пріоритетного розвитку туристичної індустрії; підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації туристичних кадрів; розвиток співробітництва із зарубіжними країнами та міжнародними організаціями, розробка та укладання міжнародних дво- і багатосторонніх договорів у галузі туризму та визначення механізму їх реалізації.

Крім цього Закону сприятимуть розвитку туризму в Україні й Укази Президента України: "Про Фонд "Намисто Славутича" від 28.09.1996 р. № 880/96; "Про День туризму" від 21.09.1998 р. № 1047/98, який відзначається в Україні на державному рівні щороку 27 вересня; "Про основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 року" від 10.08.1999 р. № 973/99; "Про заходи щодо забезпечення реалізації державної політики у галузі туризму" від 14.12.2001 р. № 1213/2001, а також Постанова Кабінету Міністрів України "Про заходи подальшого розвитку туризму" від 29.04.1999 р. № 728 [5].

На заходи програми "Фінансова підтримка розвитку туризму в Україні" передбачено видатки в обсязі понад 20 млн грн, що на 0,4 млн грн більше асигнувань на цю мету, передбачених нинішнього року.

Зазначені кошти буде сконцентровано на популяризацію туристичних можливостей України, інформування вітчизняної та світової громадськості про розвиток туристично-рекреаційної сфери держави, формування іміджу України як туристичної держави, на залучення іноземних туристів в Україну.

Забезпечується підтримка розвитку різних видів туризму, зокрема сільського. Завдяки зусиллям Служби було прийнято розпорядження Кабміну "Про затвердження плану заходів щодо державної підтримки розвитку сільського туризму на 2006–2010 рр." від 03.07.2006 р. № 373-р. [5].

Для гарантованої підтримки туристичних потоків в Україну необхідно різко активізувати інформаційну діяльність щодо рекламування туристичного потенціалу в країні та за кордоном. Акцент слід спрямувати на рекламу унікальних природно-кліматичних ресурсів, екскурсійних програм, гостинності населення, недорогих послуг харчування, наявності в достатній кількості екологічно

чистих фруктів та інших продуктів. Особлива увага зосереджується на розширенні екскурсійних, культурних, розважальних програм і заходів.

Для забезпечення сталого розвитку туристичної сфери в умовах поглиблення відносин між Україною і ЄС, її вступом до СОТ, необхідне підвищення якості національних пропозицій до рівня міжнародних стандартів і розширення ринків збуту.

Вирішення цих двох головних завдань потребує державного фінансування за двома основними напрямами: залучення туристів на вибраних цільових ринках (рекламно-інформаційна діяльність, зокрема виставкова, створення інформаційних центрів, створення національного туристичного Інтернет-порталу, сайта ДСТК); приведення національних нормативів, стандартів безпеки, якості товарів і послуг у відповідність з міжнародними.

На 2007 р. бюджетний запит з відновлення фінансової підтримки розвитку туризму в Україні був сформований на суму 48,0 млн грн. Заздалегідь погоджено в Міністерстві фінансів лише 60% запиту – 28,8 млн грн. Не були достатньо враховані потреби на фінансування міжнародної співпраці, створення інформаційних центрів, маркетингової діяльності, розвиток інфраструктури туризму. Для порівняння, бюджет урядового органу по туризму в країнах Європи в середньому становить 29,3 млн дол. США.

У межах бюджету виконуватимуть державні цільові програми, зокрема “Державну програму розвитку туризму в Україні на 2002–2010 роки” (12,4 млн грн), “Програму розвитку Криму як цілорічного загальнодержавного та міжнародного курортно-рекреаційного і туристичного центру” (2,5 млн грн), “Державну програму забезпечення позитивного міжнародного іміджу України на 2003–2006 роки” (5 млн грн) [5].

У 2005 р. Уряд затвердив Програму розбудови туристичної інфраструктури за напрямами національної мережі міжнародних транспортних коридорів та основних транспортних магістралей у 2004–2010 рр. На 2005 р. передбачено видатки із загального фонду Державного бюджету за новою бюджетною програмою “Фінансова підтримка створення умов для забезпечення безпеки туристів та розбудови туристичної інфраструктури міжнародних транспортних коридорів та магістралей в Україні” у сумі 9,2 млн грн на фінансування заходів зі створення безпечних умов для мандрівників [5].

Після проголошення незалежності країни подібна структура управління туристичною індустрією в цілому збереглася. Однак усе наочнішими ставали її недоліки, пов’язані насамперед з відсутністю системного підходу до здійснення управлінської діяльності. Необхідність створення єдиного державного органу регулювання туристичної галузі підтверджувалася і зарубіжним досвідом.

Першим кроком на шляху до виправлення ситуації стало створення у серпні 1993 р. Державного комітету України з туризму, на який покладалися реалізація державної політики у цій сфері та відповідальність за її подальший розвиток у напрямі підвищення конкурентоспроможності вітчизняного туристичного продуту на світовому ринку, забезпечення соціально-економічних інтересів країни та її екологічної безпеки.

Як засвідчує аналіз, сьогодні наявні справедливі нарікання відносно неналежного виконання чи невиконання взагалі завдань, які були поставлені перед Держкомтуризмом, що зрештою дало привід для його нещодавньої ліквідації.

Цілком природно, що і в туризмі невизначеність щодо державного управлінського механізму як категорії менеджменту існує не лише у лексичних нюансах, стосовно яких так люблять сперечатися сучасні науковці, а й і у його внутрішній структурі. Майже немає ґрунтовних наукових розробок з приводу ефективної реалізації механізму управління туристичною індустрією у створенні правового поля функціонування її суб’єктів, організаційному регулюванні, фінансово-інвестиційній політиці, діяльності у сфері міжнародних контактів.

Ще й досі розвиток туризму в нашій країні регулюється лише декількома спеціальними постановами, програмами та Законом “Про туризм”. Тож не викликає сумніву, що у законотворчій справі зроблено ще далеко не все, адже прийнятими документами визначені лише головні умови розвитку туристичної галузі. У подальшому потребує всебічної розробки механізм виконання стратегічних рішень державних органів влади. Йдеться, перш за все, про видання на їх підставі відповідних підзаконних актів та інструкцій, які б реально сприяли зростанню соціально-економічної ефективності туризму в Україні та поповненню державного і місцевих бюджетів.

Недостатня увага приділяється таким факторам підвищення туристичної привабливості держави, як спрощення прикордонних і митних формальностей, паспортно-візового режиму тощо. У цьому контексті не може бути залишений осторонь факт початку функціонування Міждержавної Ради з туризму країн СНД, поява якої створила всі умови для відновлення єдиного туристичного простору, тісної інтеграції та співробітництва в напрямі уніфікації державних галузевих стандартів і нормативно-правової бази, розробки спільних туристичних маршрутів, проведення узгоджених дій щодо гарантій

захисту туристів та забезпечення виконання угод і домовленостей.

Незважаючи на досягнуту результативність, загалом очевидно, що методи примусового характеру спрямовані скоріше на симптоми хвороби, ніж на її причини. Відтак в Україні назріла потреба в розробці принципово нових підходів до управління туристичною сферою, кардинальної перебудови його організаційної структури.

Значно активнішого застосування в галузі туризму нагально вимагає і регіональна політика, покликана децентралізувати державні управлінські функції шляхом делегування широкого обсягу адміністративних, соціально-економічних та фінансових прав місцевим владним структурам. У більшості країн світу поточне управління туристичною індустрією здійснюються саме там, де виробляється рекреаційний продукт і зосереджені відповідні ресурси.

Окрім підвищення ефективності управління, така політика, особливим чином акцентована на певних регіонах і територіях, може стати неабияким чинником їх перспективного загальноекономічного зростання. Наприклад, створення об'єктів інфраструктури туризму або пільгових умов їх діяльності у віддалених та слаборозвинутих регіонах сприяє відновленню їх демографічного потенціалу, надає поштовх розвиткові сільського господарства, збільшує зайнятість населення, наповнює місцеві бюджети.

На сучасному етапі розвиток системи управління туристичною галуззю має охоплювати такі питання, як удосконалення структури управління, реалізація державної політики у цій галузі шляхом координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та суб'єктів підприємництва. Важливе значення має вдосконалення державної статистики з питань туризму з урахуванням міжнародних стандартів та досвіду інших країн.

Туризм як вид економічної діяльності та важливий соціальний інститут має чітку орієнтацію на використання природних ресурсів та культурної спадщини. Тому важливим його напрямом є ефективне і раціональне використання природних ресурсів та об'єктів культурної спадщини з одночасним їх збереженням і відновленням, профілактика та мінімізація негативного впливу туристичної діяльності на навколишнє природне середовище. Крім того, необхідно здійснити заходи щодо визначення рекреаційного потенціалу всіх регіонів країни та особливостей рекреаційних регіонів з метою створення колоритного національного туристичного продукту.

Одним із найважливіших напрямів державної політики у туристичній галузі є підвищення ефективності інформаційно-комунікаційної інфраструктури, створення позитивного образу України як туристичної держави та активізація просування національного туристичного продукту як на внутрішньому, так і на міжнародному ринках туристичних послуг завдяки організаційній і фінансовій підтримці підприємств та організацій туристичної галузі з боку центральних і місцевих органів виконавчої влади.

IV. Висновки

Останніми роками в Україні прийнято ряд державних рішень на зміцнення та розширення законодавчої бази з туризму. Туризм визнано одним із пріоритетних напрямів національної культури й економіки. І це повністю узгоджується зі світовими тенденціями, які свідчать, що туристична сфера буде індустрією XXI ст. Саме на структури Держкомтуризму України покладено організаторські та координаційні функції з виконання державних рішень у цій галузі, опрацювання концепцій її розвитку.

Важливим чинником впливу держави на туристичну індустрію, особливо в період ринкової трансформації економіки, стає фінансова політика. Нагальна необхідність її реформування зумовлена невпинним зростанням зношеності матеріально-технічної бази туризму. За офіційними даними, сьогодні реконструкції підлягає 22 377 місць з 60 тис. наявних у готельному господарстві, і це закономірно, адже близько 70% туристичних об'єктів країни були введені в експлуатацію до 1980 р.

Самостійно вирішити проблему накопичення достатніх інвестиційних ресурсів окремі підприємства не здатні, тому провідна роль у цьому процесі, безперечно, має належати державі. Втім очікуваних кроків з її боку практично не спостерігається: пільгових умов оподаткування та залучення іноземних інвестицій не створено; через дефіцит бюджетних коштів пряме фінансування та державне кредитування галузі майже відсутні. Реальні перспективи залучення інвестицій у фінансування проектів розвитку підприємств української туристичної індустрії відкриває участь у спільних міжнародних програмах, що охоплюють широкий комплекс проблем. Зараз подібні програми здійснюються такими організаціями, як СОТ, TACIS, Світовий банк, спеціалізовані структури ООН. Але в Україні необхідної державної підтримки в цьому питанні поки що немає.

Література

1. Закон України "Про туризм" від 20.01.2003 р. // Верховна Рада України. – К. : Парламентське видавництво, 2003. – 20 с.
2. Агафонова Л.Г. Туризм, готельний та ресторанний бізнес: ціноутворення, конкуренція, державне регулювання : навч.

посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Л.Г. Агафонова ; Київський ун-т туризму, економіки і права. – К. : Знання України, 2002. – 352 с.
3. Гудзь П.В. Економічні проблеми розвитку курортно-рекреаційних територій / П.В. Гудзь ; НАН України, Інститут економіко-правових досліджень. – Донецьк : Юго-Восток, ЛТД, 2001. – 269 с.
4. Правове регулювання туристичної діяльності в Україні: станом на 01.05.2002 р. / [В.К. Федорченко (ред.), Л.В. Малюга (упоряд.)] ; Київський ун-т туризму, економіки і права. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 640 с.
5. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної програми розвитку туризму на 2002–2010 роки" від 29.04.2002 р. № 583 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua.
6. Правове регулювання туристичної діяльності в Україні : збірник нормативно-правових актів / [під заг. ред. проф. В.К. Федорченка]. – К. : Університет туризму, економіки і права : Юрінком, 2002. – 640 с.
7. Смаль І.В. Туристична індустрія України: сучасний стан і перспективи розвитку / І.В. Смаль // Туристично-краєзнавчі дослідження. – К., 2004. – С. 116.
8. Туристична діяльність. Нормативна база / О.М. Роїн. – К. : КНТ, 2005. – 448 с.
9. Цибух В.І. Стан і перспективи розвитку туризму в Україні / В.І. Цибух // Туристично-краєзнавчі дослідження. – К., 1999.

УДК 351.16

ПОНЯТТЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Ільченко Ю.Б.
аспірант Класичного приватного університету

Annotation
The author conducts the concept of ecological policy, features of the ecological activity realization, legal relationships of region ecological safety, gives his determination of regional ecological policy, also conducts the state-law regulation of regional ecological policy in the article.

Анотація
Досліджено поняття екологічної політики, особливості здійснення екологічної діяльності, правовідносини екологічної безпеки регіону, надано авторське визначення регіональної екологічної політики, досліджено державно-правове регулювання регіональної екологічної політики.

Ключові слова
Регіональна екологічна політика, екологічна діяльність, держава, суспільні відносини, екологічно-політична діяльність, державно-правове регулювання, суб'єкт державної влади.

I. Вступ
Загострення екологічної ситуації в Україні, зокрема, масштабність негативного господарського впливу на людину і довкілля, змушують державу і суспільство формувати нову державну та регіональну екологічну політику, запроваджувати ефективний механізм її правового забезпечення на національному та регіональному рівнях.

II. Постановка завдання
Мета статті – дослідити поняття екологічної політики держави.

III. Результати
Державну політику можна визначити як організаційні, регулятивно-контрольні суспільні відносини уповноважених державних органів, посадових осіб щодо розробки та реалізації заходів державно-політичного впливу на суспільні відносини.

На сучасному етапі розвитку державної політики все більш характерною її рисою стає те, що серед учасників державної політики з'являються регіони [4].

Розглядаючи регіон як суб'єкт, як учасника державно-політичних відносин, можна прийняти позицію Спілки лідерів місцевих та регіональних влад й розглядати регіон у значенні "регіон адміністративний", тобто як вища адміністративно-територіальна одиниця держави (АРК, область, місто-регіон), для жителів якої характерна наявність спільних політичних, економічних та соціальних інтересів, з метою репрезентації яких утворюються органи регіонального самоврядування [4].

Екологічна політика розглядається як суспільні відносини щодо збалансування екологічних та пов'язаних з ними інтересів учасників суспільних відносин. З огляду на екологічну ситуацію, що склалася, та важливість суспільних екологічно значущих відносин, роль збалансування та врівноваження

екологічних і пов'язаних з ними інтересів бере на себе держава, яка, здійснюючи екологічну функцію, формує та реалізує державну екологічну політику. Політика та екологія пов'язуються шляхом застосування політичних механізмів, державного примусу для впорядкування екологічно значущих суспільних відносин, узгодження екологічних інтересів. Внаслідок цього екологічно значущі суспільні відносини набувають політичного змісту, а політична діяльність – екологічного значення. Здійснювана державою екологічна політика є складовою державної політики. Вони співвідносяться як частина та ціле, як окреме й загальне.

Якщо екологічно значуща діяльність є сукупністю способів, прийомів, які застосовуються з метою досягання певної мети, є лінією поведінки суб'єктів екологічних відносин, то правове забезпечення регіональної екологічно-політичної діяльності являє собою сукупність заходів, прийомів та способів, які застосовуються з метою управління суспільством у межах регіону, визначення головного напряму та меж екологічно значущої діяльності, спрямованої на досягнення екологічної безпеки.

Отже, для того, щоб здійснювати екологічно значущу діяльність раціонально, відповідно до закономірностей розвитку навколишнього середовища, не завдаючи йому шкоди, людина має орієнтуватися в екологічній обстановці, вміти уникнути екологічної небезпеки, передбачати хід подій. Причому окремих, спорадичних дій такого характеру недостатньо – потрібне функціонування всього регіону у цьому напрямі. Це й забезпечується регіональною екологічною політикою, завдання якої полягає в орієнтації суспільства в його екологічно значущій діяльності з метою ствердження екологічної раціональності й недопущення шкідливих для навколишнього природного середовища екологічно значущих дій. Виходячи з усього вищесказаного, можна констатувати, що найважливіші функції правового забезпечення регіональної екологічної політики, спрямованої на досягнення екологічної безпеки, полягають у тому, щоб шляхом врахування екологічних й соціально-економічних обставин:

а) убезбечити суспільство від дії екологічно негативних випадковостей й непередбачуваностей. Локалізація й вирішення екологічних проблем на рівні регіону виключають виникнення й поширення цих проблем на державному, а звідти – на макроекологічному рівнях;

б) узгодити та оптимально збалансувати екологічні й соціально-економічні інтереси суспільства;

в) забезпечити розробку та реалізацію заходів щодо охорони й захисту навколишнього природного середовища, раціонального природокористування;

г) створити умови для вибору із багатьох варіантів тактичної екологічно значущої поведінки людини варіанта найбільш досконалого та ефективного, такого, що відповідає як екологічним, так і соціально-економічним інтересам суспільства;

д) передбачити розвиток екологічних тенденцій та раціонально впливати на них.

З огляду на вищесказане, можна сформулювати визначення регіональної екологічної політики: це спеціально нормативно-правовим способом урегульована сфера управління в галузі забезпечення екологічної безпеки Придніпровського регіону, яка спрямована на досягнення якості довкілля та раціонального використання природних ресурсів, рівноваги у сфері господарювання та охорони життя і здоров'я населення.

Правовідносини екологічної безпеки регіону мають специфічні ознаки, і в першу чергу, цю специфіку на них накладають об'єкти таких правовідносин. Будь-які правовідносини являють собою норму права в дії через правосуб'єктність відповідних осіб і тим самим відтворюють динаміку її реалізації на практиці.

Правовідносини екологічної безпеки регіону можуть виникати тільки на підставі правових норм та інших юридичних обставин, які встановлюють правила поведінки сторін правовідносин екологічної безпеки конкретного регіону.

Норми, які регулюють правовідносини екологічної безпеки регіону, приймаються регіональними органами державної влади і місцевого самоврядування на основі Конституції України та чинного законодавства.

Природа регіональної екологічної політики як суспільних відносин допускає і робить можливим її правове регулювання. Більше того, публічна діяльність щодо врівноваження суспільних інтересів, управління суспільними відносинами робить правове регулювання регіональної екологічної політики не просто допустимим, а й необхідним, оскільки Україна, як правова держава [3], будує свою діяльність виключно на основі права.

До того ж екологічна ситуація, що склалася в Україні, надає правовому регулюванню регіональної екологічної політики особливої екологічної та суспільної значущості. Правове регулювання регіональної екологічної політики здійснюється через свідомість та волю людей як учасників суспільних відносин, у тому числі і регіональних екологічно-політичних відносин. За допомогою особливих засобів відбувається вплив на свідомість суб'єктів регіональних екологічно-політичних відносин, формується їх воля в певному напрямі, щоб викликати до

життя відповідну форму регіональної екологічно-політичної діяльності [5, с. 127].

Основні ідеї, вихідні положення процесу формування, розвитку та функціонування регіональної екологічної політики визначаються принципами регіональної екологічно-політичної діяльності. Відображені в нормах права принципи пронизують усе екологічно-політичне життя регіону. Вони характеризують не тільки сутність, а й весь процес регіональної екологічно-політичної діяльності, її динаміку. Як форму правового регулювання регіональної екологічної політики, її принципи можна класифікувати на загальні, спеціальні, особливі.

Центральне місце в державно-правовому регулюванні регіональної екологічної політики посідає визначення суб'єктного складу регіональних екологічно-політичних правовідносин та компетенції суб'єктів регіональної екологічної політики. На нашу думку, всіх суб'єктів регіональної екологічної політики залежно від сфери їх політичної діяльності та характеру повноважень можна поділити на такі групи:

1. Суб'єкти загальної екологічно-політичної діяльності. Вони характеризуються тим, що виступають учасниками політичних відносин в різних сферах – економічній, фінансовій, соціальній, правовій, культурно-освітній тощо. Ці суб'єкти мають повноваження і в екологічно-політичній сфері. До них можна зарахувати:

а) місцеві ради. Як суб'єкти регіональної екологічної політики вони наділені: правотворчими повноваженнями, фінансовими повноваженнями; контрольними повноваженнями; управлінсько-організаційними повноваженнями тощо;

б) виконавчі та розпорядчі органи місцевих рад. Як суб'єкти регіональної екологічної політики вони наділені такими повноваженнями, як: 1) фінансові повноваження; 2) організаційно-управлінські повноваження; 3) виконавчо-розпорядчі повноваження; 4) контрольні повноваження тощо.

2. Суб'єкти, покликані реалізовувати регіональну екологічну політику, оскільки це є основним видом їх функціональної діяльності:

а) екологічна прокуратура;

б) Державне управління екології та природних ресурсів у Дніпропетровській області;

в) Державна екологічна інспекція по Дніпропетровській області, інші місцеві спеціально уповноважені органи державного управління.

3. Підприємства, установи, організації, громадські об'єднання, окремі громадяни, які в цілому не є суб'єктами регіональної екологічно-політичної діяльності. Вони, як правило, виступають учасниками екологічно значущих суспільних відносин, але в окремих випадках їм надаються повноваження у сфері регіональної екологічної політики.

Важливою формою державно-правового регулювання регіональної екологічної політики є нормативне визначення порядку вирішення того чи іншого екологічно значущого питання, процесу прийняття й реалізації екологічно-політичних рішень.

В екологічному праві функціонує значна кількість нормативно-правових актів, які містять екологічно-процесуальні норми. Ця група норм, процесуальних за своїм характером, розвивається в напрямку галузі екологічного процесу. У цій галузі важливе місце має посісти процес регіональної екологічної політики.

Аналіз природоресурсного законодавства показує, що природоресурсні процесуальні норми містяться в найрізноманітніших нормативно-правових актах [1].

Серед правових норм, що визначають процес прийняття та реалізації екологічно-політичних рішень суб'єктами регіональної екологічної політики, можна виділити норми, що мають регулятивний характер. Це такі норми, як норми Глави 6 Закону України "Про екологічну експертизу", що визначають порядок проведення екологічної експертизи, та спрямовані на їх розвиток норми Інструкції про здійснення державної екологічної експертизи. Ця інструкція "регламентує порядок організації і безпосереднього проведення державної екологічної експертизи", зокрема такими суб'єктами регіональної екологічної політики, як Державне управління екології і природних ресурсів в області.

До екологічно-процесуальних норм, що регулюють регіональну екологічну політику, можна віднести і норми Положення про порядок розроблення екологічних програм або Положення про порядок встановлення рівнів шкідливого впливу фізичних і біологічних факторів на атмосферне повітря; Положення про порядок видачі дозволів на викиди забруднювальних речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами тощо.

Інша група правових норм екологічно-процесуального характеру, які відображають державно-правове регулювання регіональної екологічної політики, – це норми, які регулюють охоронні заходи, здійснювані в межах регіональної екологічно-політичної діяльності.

Форми державно-правового регулювання регіональної екологічної політики не є ізольованими, вони взаємно впливають одна на одну, не можуть існувати самостійно. Так, процесуальне державно-правове регулювання регіональної екологічної політики має сенс за умови встановлення суб'єктного складу та повноважень суб'єктів тієї чи іншої регіональної екологічно-політичної діяльності, що регулюється процесуально.

Одночасно така діяльність здійснюється відповідно до певних принципів.

Юридичне закріплення правового статусу суб'єктів відбувається згідно із принципами регіональної екологічної політики. Повноваження суб'єктів регіональної екологічно-політичної діяльності мають певним чином реалізовуватися – виникає необхідність у процесуальній формі державно-правового регулювання регіональної екологічної політики тощо.

Результатом державно-правового регулювання регіональної екологічної політики є стан врегульованості правом регіональних екологічно-політичних суспільних відносинах. Порівняно із регіональними екологічно-політичними суспільними відносинами, регіональні екологічно-політичні правовідносини перебувають на якісно новому рівні, на якому регіональною екологічною політикою займаються юридично визначені суб'єкти екологічно політичної діяльності, коло яких обмежене. Цим суб'єктам надані нормативно закріплені повноваження, за межі яких вони не мають права виходити. Реалізація цих повноважень здійснюється в порядку, передбаченому законодавством.

Отже, можна відзначити, що врегульовані правом регіональні екологічно-політичні правовідносини характеризуються чітким розмежуванням повноважень між суб'єктами регіональної екологічної політики. Діяльності останніх властива системна цілеспрямованість, чим забезпечується найбільш ефективне та повне досягнення цілей регіональної екологічної політики.

Процес правового регулювання регіональної екологічної політики складається із трьох стадій [5, с. 361].

Перша стадія – це державно-правова регламентація регіональних екологічно-політичних відносин (їх врегулювання), тобто розробка й прийняття правових норм, що регулюють регіональну екологічну політику. На цій стадії регіональна екологічна політика набуває правової форми.

Друга стадія – виникнення юридичних прав та обов'язків у суб'єктів регіональних екологічно-політичних правовідносин. Суть такої стадії – перехід від загальних приписів правових норм до конкретної моделі екологічно-політичної діяльності відповідного суб'єкта.

Третя, заключна, стадія процесу державно-правового регулювання регіональної екологічно-політичної діяльності – це реалізація відповідних норм права, які встановлюють принципи регіональної екологічної політики, повноваження її суб'єктів, порядок здійснення цих повноважень. На цій стадії, власне кажучи, відбувається реалізація регіональної екологічної політики.

Хоча державно-правове регулювання регіональної екологічної політики є дуже важливим, але вирішальне значення має саме реалізація регіональної екологічної політики. Під реалізацією регіональної екологічної політики ми розуміємо розробку, втілення в життя заходів регіональної екологічної політики, забезпечення їх виконання.

Заходи регіональної екологічної політики становлять собою зміст регіональної екологічно-політичної діяльності і є системою інформаційних, екологічно-освітніх, стимуляційних і примусових, економічних та інших засобів, що розробляються, впроваджуються та виконуються суб'єктами регіональної екологічної політики з метою комплексного розвитку регіону з урахуванням його екологічних особливостей, створення умов для вирішення екологічних проблем, забезпечення балансу екологічних і соціально-економічних інтересів суспільства.

Заходи регіональної екологічної політики є загальною формою екологічно-політичного впливу на екологічно значущі суспільні відносини. Слід відразу відзначити, що адресатами заходів регіональної екологічної політики є не абстрактні суспільні відносини, а їх конкретні учасники. Заходи правового забезпечення регіональної екологічної політики, несучи в собі дозвіл або заборону, стимул або примус, спрямовані на досягнення екологічної безпеки. Потенційна можливість покарання або заохочення впливає, таким чином, на людину і спонукає її до певної поведінки, яка буде відповідати екологічним потребам суспільства.

Залежно від характеру впливу, заходи регіональної екологічної політики можна класифікувати таким чином:

1. Заходи інформаційного характеру. Наприклад, пропагування екологічного законодавства або інформування населення про стан навколишнього природного середовища.

2. Заходи екологічно-освітнього характеру: створення мережі навчальних екологічно-правових закладів, розробка навчальних програм, удосконалення методики викладання екологічних, екологічно-правових дисциплін тощо.

3. Заходи економічного характеру: встановлення лімітів використання природних ресурсів, викидів і скидів забруднювальних речовин у навколишнє природне середовище та розміщення відходів; встановлення нормативів плати і розмірів платежів за використання природних ресурсів, викиди і скиди забруднювальних речовин у навколишнє природне середовище; розміщення відходів та інші види шкідливого впливу.

4. Заходи стимулювання і примусу. Оскільки негативний вплив на навколишнє середовище пов'язаний, перш за все, із господарчо-виробничою діяльністю учасників еко-

логічно значущих суспільних відносин, то заходи стимулювання й примусу мають переважно економічний характер.

5. Заходи контролю та нагляду. Контроль, як захід регіональної екологічної політики, має на меті забезпечити додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма підприємствами, установами, організаціями, а також громадянами.

Контроль за додержанням законодавства про охорону навколишнього середовища здійснюється також місцевими радами, їх виконавчими комітетами.

6. Важливе місце займають заходи юридичної відповідальності – позитивної та негативної.

Вищенаведений перелік заходів регіональної екологічної політики не є вичерпним, але він дає змогу скласти уявлення про заходи регіональної екологічної політики як форми впливу на учасників екологічно значущих суспільних відносин.

Отже, як було визначено вище, реалізація регіональної екологічної політики становить собою розробку та втілення в життя суб'єктами регіональної екологічно-політичної діяльності інформаційних, екологічно-освітніх, стимуляційних та примусових, економічних та інших заходів.

IV. Висновки

Регіональна екологічна політика є невід'ємною складовою регіональної політики взагалі та національної екологічної політики зокрема, а також ефективним засобом подолання екологічної кризи в окремому Придніпровському регіоні і державі в цілому. Юридична природа регіональної екологічної політики реалізується завдяки екологічному та чинному законодавству України та особливо регіональному нормативно-правовому регулюванню.

Література

1. Гетьман А.П. Процессуальные вопросы в природоресурсовом праве / А.П. Гетьман. – К. : УМК ВО, 1989. – С. 7.
2. Гриневецький С. Регіональний рух, як фактор стабільності / С. Гриневецький // Урядовий кур'єр. – 1999 – № 215. – С. 7.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Концепція державної регіональної політики України : затверджено ІІ Всеукраїнським з'їздом Спілки лідерів місцевих та регіональних влад України 09.09.2000 р. // Голос України. – 2000. – № 203 (2450). – С. 4.
5. Общая теория государства и права. Академический курс : в 2 т. / [под ред. М.Н. Марченко]. – М. : Зерцало, 1998. – Т. 2: Теория права. – С. 361.

УДК 336.76;021.61

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФОНДОВОГО РИНКУ ЗА РАХУНОК ДЕПОЗИТАРНОЇ СИСТЕМИ

Кіктенко О.В.

кандидат наук з державного управління, доцент

Кіктенко З.П.

старший викладач
Класичний приватний університет

Annotation

State regulation of the stock market is considered in the article. The main principles of central depositaries are generalized. Interaction of institutes of capital markets infrastructure, which is a depositary system, is defined.

Анотація

Розглянуто державне регулювання фондового ринку. Узагальнено основні принципи центральних депозитаріїв. Визначено взаємозалежність інститутів інфраструктури ринків капіталу, яким виступає депозитарна система.

Ключові слова

Інвестиції, цінні папери, державна підтримка, привабливість країни, депозитарна система, фінансові ринки, науково-інноваційна політика.

І. Вступ

Україна вступила на шлях побудови фондового ринку у той час, коли у світовій практиці сформувалися принципи та механізми державного й наддержавного регулювання фінансових ринків. Це дає нашій країні змогу не повторювати помилок, яких припускалися інші держави, а створити оптимальний механізм функціонування фон-

дового ринку, спираючись на міжнародний досвід та національні особливості.

ІІ. Постановка завдання

Мета статі – дослідити особливості державного регулювання фондового ринку, узагальнити основні принципи центральних депозитаріїв.

ІІІ. Результати

Для ефективного розвитку ринку цінних паперів важливе місце має бути відведено доопрацюванню старих законів і введенню у дію нових, що врегульовують питання фондового ринку. Необхідно передбачити розроблення та доопрацювання проекти Закону України "Про єдину біржову систему", нову редакцію Закону "Про цінні папери та фондову біржу", Укази Президента "Про учасників фондового ринку, що саморегулюються", "Про торговельно-інформаційні системи", "Про інвестиційних консультантів", "Про інсайдерську інформацію", Постанови Кабінету Міністрів України "Про регулювання довірчого управління цінними паперами", "Про порядок створення відкритих акціонерних товариств на базі майна об'єктів незавершеного виробництва", "Про прийняття стандартів міжнародних організацій із стандартизації фондового ринку".

Активізація процесів формування масиву законодавчих актів привела до законодавчого врегулювання та відпрацювання досить широкого спектра проблем. Однак, не дивлячись на суттєвість зроблених кроків, відзначимо, що і процеси приватизації, і фондовий ринок залишаються непрозорими та інформаційно неадекватними; підприємства не відпрацювали досконалі механізми оцінювання власної вартості й на цій основі випуску акцій, вторинний ринок корпоративних облігацій нерозвинутий, що стримує розвиток ринку акцій як об'єкта портфельного інвестування [1; 2].

Відповідно до законодавчо-інституціональних механізмів регулювання фондового ринку, в основному сформовано законодавче поле діяльності учасників фондового ринку, що врегульовує питання дефініції понять, ролі учасників фондового ринку та його структури. Водночас, значні відхилення від міжнародної практики демонструє така сфера діяльності, як регулювання інтересів акціонерів, підвищення прозорості роботи фондового ринку, розвиток інновацій, поширення цінних паперів корпоративного сектора.

Слід також відзначити надмірну орієнтацію державної політики лише на стратегічних інвесторів і на збереження значної державної частки в статутних фондах АТ; надмірну сегментацію регулювання фінансового ринку України та створення надлишкової регулятивної інфраструктури; затримку в проведенні масштабної пенсійної реформи, що обмежує зростання реальної капіталізації фінансової системи [3].

Одним із напрямів роботи державних органів влади є формування ефективних інституцій фінансової інфраструктури. Найголовніша функція контролю прав власності належить Національному депозитарію, який має функціонувати як єдиний організатор торгівлі західного зразку.

Науковцями та спеціалістами була розроблена Державна програма розвитку Національної депозитарної системи. Основними положеннями цього документа передбачено:

– завершення формування центрального депозитарію;
– запровадження базових принципів функціонування системи інституцій, які професійно виконують функції обліку та обігу цінних паперів;
– розроблення основ уніфікації обігу цінних паперів;
– інтеграція учасників національної депозитарної системи в глобальні та регіональні фінансові ринки;
– введення нових принципів і процедур обслуговування обігу державних цінних паперів;
– удосконалення розрахунково-клірингової діяльності в депозитарній системі України.

Фактично, Національний депозитарій за умови реалізації Програми став би тим центральним органом, який би мав на фондовому ринку України статус, аналогічний Національному банку України на банківському ринку.

Велике значення має робота саморегульованих організацій. Вони активізують свою роль у процесах розроблення законодавчої бази, етичних норм і правил торгівлі, дотримання принципів "чесної гри". Членами саморегульованих організацій (далі – СРО) є 1461 професійний учасник ринку цінних паперів. Однак саморегульовані організації не набули ще в Україні належного значення. Багато в чому це пов'язано з відсутністю механізму державного контролю власне за самою СРО та відповідальністю СРО за невиконання отриманих функцій. Комісією розроблено проект Закону України "Про внесення зміни до Закону України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні" щодо визначення саморегульованої організації професійних учасників ринку цінних паперів як учасника ринку цінних паперів, встановлено відповідні вимоги до її діяльності, права та функції організації [4].

Розглядаючи стан розвитку фондового ринку за його складовими, було виявлено, що більша його частина – близько 90% – представлена неорганізованим ринком. Однак напрям роботи державних органів, як це

зафіксовано у численних документах, полягає у збільшенні обсягів торгів та підвищенні рівня організованої торгівлі. На цьому ринку мають бути сконцентровані цінні папери стратегічно важливих для держави об'єктів, а також підприємств-монополістів [5, с. 17].

Однією з частин фондового ринку виступає ринок державних цінних паперів. Цей ринок характеризується тим, що він має включати високонадійні фінансові інструменти, які часто деноміновані в національних грошових одиницях. Розвинутим ринкам європейських країн властива активна торгівля урядовими цінними паперами на провідних ринках цінних паперів.

Останніми роками намітилася тенденція до зменшення ролі держави на світовому фінансовому ринку. Так, менш ніж 30% ринку цінних паперів країн Великої вісімки контролюються державою чи підпорядковані державним інтересам. Сьогодні приватний капітал визначає ситуацію на ринках [6, с. 348].

В останні десятиріччя депозитарна та розрахунково-клірингова діяльність стала одним із провідних видів професійної діяльності на світових ринках цінних паперів. Ця діяльність забезпечує фундамент ринку цінних паперів. Значною мірою процедури обліку, клірингу та розрахунків визначають дієвість та ефективність фондового ринку і допомагають забезпечити цілісність ринку, знизити рівень ризику та заощадити значні кошти.

Головними принципами, на які центральні депозитарії орієнтуються у своєму розвитку, є: існуючі центральні депозитарії; дематеріалізація цінних паперів; розвиток послуг кредитування/застави цінних паперів; розширення кола цінних паперів/інструментів, що беруться на обслуговування; впровадження міжнародних операцій; встановлення зв'язків між іноземними й іншими центральними депозитаріями; центральні депозитарії, що знаходяться в процесі становлення; створення методологічних основ стабільності та зниження ризиків на фондовому ринку і залучення іноземних інвестицій; створення методологічних основ і стандартів депозитарного обліку та оптимальних умов для роботи центральних депозитаріїв; підвищення ліквідності/оборотності ринку; розвиток інформаційно-технологічних систем.

Цінні папери в документарній формі можуть бути знерухомлені в депозитарній організації або можуть бути дематеріалізовані (тобто існувати тільки у виді записів на електронних носіях).

Більше 41% центральних депозитаріїв у світі прийняли рішення про те, що немає необхідності в наданні власникам цінних паперів у їх фізичній формі. При цьому облік цінних паперів і прав власності здійснюється у вигляді електронних записів. 31% Центральних депозитаріїв здійснюють знерухомлення, у той час як транзакції проводяться через електронну розрахункову систему без фізичного переміщення цінних паперів. Інші 28% центральних депозитаріїв зберігають цінні папери як в електронній, так і в знерухомленій формі.

Найчастіше доступ інвесторів до центрального (національного) депозитарію здійснюється через зберігача (89%). Це цілком відповідає нормам Закону України "Про Національну депозитарну систему й особливості електронного обігу цінних паперів в Україні".

Вибір найкращого методу доступу має визначатися функціональними складовими кожного локального центрального депозитарію. Навіть якщо правила локального членства дозволяють прямий доступ інвесторам, це може бути не дуже вигідним, і більш доцільним слід вважати доступ у центральний депозитарій через локального агента, який завжди є його членом.

Більшість (52%) депозитаріїв мають власника в одній особі (або у власності локальної фондової біржі, або в державній формі власності, включаючи власність центрального банку). 79% центральних депозитаріїв мають розвинуту систему зв'язку і сполучень з учасниками, яка використовується для підтвердження права власності цих учасників. З-поміж центральних депозитаріїв, які мають такі розвинуті системи, в середньому 90% допущенних учасників спілкуються за допомогою цих систем.

Україна ще й досі знаходиться далеко від головних потоків капіталу. Спроби ринкових перетворень окремих сторін господарської діяльності, на жаль, не призводять до бажаного результату. Відсутність ефективно діючої інфраструктури, яка забезпечує акумулювання капіталу для інвестицій у виробничу і соціальну сфери та сприяє раціональному розміщенню фінансових ресурсів, не дає можливості ефективно управляти господарською діяльністю і конкурентно оцінювати вартість виробничих ресурсів. Недосконала система обліку прав власності на майно у поєднанні із відсутністю загальнонаціональних ринків основних ресурсів виробництва робить українську продукцію неконкурентною, а українські підприємства збитковими.

Впровадження сучасної моделі національних біржової та депозитарної систем в Україні виявилося неможливим з ряду суб'єктивних та об'єктивних факторів. На відміну від інших країн, у яких причиною розвитку депозитарної діяльності було стрімке зростання операцій на ринках цінних паперів, в Україні розвиток національної депози-

тарної системи зумовлювали результати проведення масової приватизації.

Процеси реформування власності в Україні супроводжувались структурною перебудовою економіки і зумовили створення ринку цінних паперів як складової ринкових відносин. Проведення приватизації в Україні, на жаль, здійснювалось майже за повної відсутності законодавства, яке б вирішувало весь комплекс проблем щодо обігу цінних паперів, враховуючи досвід інших держав. Держава запропонувала переважній більшості підприємств єдиний шлях до "нового управління" – акціонування. Більшість емітентів в Україні використовували емісію фінансових інструментів не з метою залучення інвестицій, а для перетворення з державної форми власності в приватну зі зміною форми господарювання. Це призвело до обігу великої кількості неліквідних цінних паперів (35 тис. емісій цінних паперів акціонерних товариств). У результаті обміну приватизаційних сертифікатів та пільгової передплати виникла велика кількість (30 млн) власників цінних паперів, які за своєю суттю не є власниками і не мають можливості (а інколи бажання) управляти належною їм власністю.

Зміна форми управління і неможливість власників управляти належною їм власністю призвели до відсутності стимулів для покращання показників роботи цих підприємств і навіть сприяло спаду виробництва. Це зумовило втрату будь-якого взаємозв'язку між формою власності і показниками роботи цих підприємств. Президент України визначив необхідність забезпечити прозорість та поглиблення процесу грошової приватизації. Його основна мета – формування ефективного власника.

В результаті проведення масової приватизації в Україні виникли проблеми: дієвості структури управління виробництвом, які пов'язані із розпорошеністю капіталу; обігу великої кількості неліквідних цінних паперів; обліку прав власності на цінні папери акціонованих підприємств.

Специфічність національних ринків цінних паперів, інколи навіть принципова відмінність законодавства щодо обігу цінних паперів однієї країни від іншої значно ускладнювали вирішення цієї проблеми. Практика діяльності місцевих ринків значно відрізнялася, що вводило в оману іноземних учасників. У зв'язку із швидким розвитком міжнародного бізнесу з цінними паперами ускладнювалося становище стосовно вимог щодо відповідної міжнародної ідентифікації фінансових інструментів. Таким чином, із зростанням міжнародної торгівлі критично важливим стало виконання вимоги щодо стандартизації всіх видів діяльності на ринку капіталу, особливо на ринку цінних паперів.

На сьогодні на світових ринках цінних паперів склалася така ситуація.

Японський ринок акцій закрився у грудні 2009 р. у зв'язку із зниженням основних індексів. Приводом для активних торгів стала доповідь банку Японії Tankan про те, що компанії країни зайняли захисну позицію з метою перечекати глобальний економічний спад.

Російський ринок акцій станом на грудень 2009 р. зростав, формуючи позитивне зовнішнє середовище. Основним стимулом зростання стала новина про порятунок держфонду Dubai World. Слід зазначити, що гравці поки не поспішають продавати цінні папери. Надалі ситуація на російських торгах буде визначатися макроекономічною статистикою.

Торги в США у грудні 2009 р. визначили зростання фондових індексів. Макроекономічні звіти, що вийшли, підсилили впевненість інвесторів у тім, що відновлення економіки відбувається більш активними темпами, ніж вважається. Лише Nasdaq Composite закрився зниженням за підсумками. Американські фондові торги відкривалися зростанням індексів на фоні поліпшення аналітиками провідних банків прогнозу щодо зростання ВВП США в четвертому кварталі 2009 р. [4].

Динаміка українських фондових індексів іде врозріз із загальносвітовою динамікою руху ключових фондових індексів. Таким чином, ринок практично не реагує на зовнішні фактори, що донедавна були ключовими драйверами українських фондових індексів.

Український фондовий ринок продовжує ігнорувати позитивні настрої на світових площадках, викликані виходом статистичних даних щодо зовнішньої торгівлі і роздрібних продажів у США.

У фінансовій кризі 2008–2009 рр. частково звинувачують регуляторів найбільших країн світу, насамперед США, що зберігали процентні ставки на низькому рівні після спаду 2001 р., незважаючи на очевидне відновлення економіки.

IV. Висновки

В Україні сьогодні вже сформувалася думка як багатьох учасників фондового ринку, так і регуляторних державних органів про доцільність реалізації централізованої дворівневої депозитарної системи: центральний депозитарій – це хранителі цінних паперів. Багато в чому ця позиція сформована й завдяки тому, що де-факто таку систему вже створено, і вона працює. Її центральною ланкою став депозитарій "Міжрегіональна фондова спілка", акціонерами

й учасниками якого є всі ліцензовані в Україні хранителі.

Фондовий ринок у системі державного управління відіграє не тільки роль фінансового полігону для обігу цінних паперів. Він та його інструменти включаються в систему заходів, що належать до бюджетної, фіскальної, соціальної та інших видів політики.

Сьогодні не потрібно доказів того, що фондовий ринок – це обов'язковий елемент зростання економіки, оскільки він є вищою формою розвитку товарно-грошових відносин. При гармонічному розвитку інфраструктури, налагодженому правовому забезпеченні механізмів захисту всіх учасників – інвесторів, емітентів, посередників – фондовий ринок є ефективним двигуном економічного розвитку будь-якої країни. Незважаючи на те, що фондовий ринок України зростає, але за світовими мірками це зростання незначне [7].

Світовий досвід свідчить, що для вирішення цих проблем, для забезпечення функціонування фондового ринку недостатньо тільки використовувати новітні інформаційні технології і сучасні фінансові інструменти, необхідно налагодити взаємодію системоутворювального комплексу взаємозалежних інститутів інфраструктури ринків капіталу, яким виступає депозитарна система [8].

Децентралізована діяльність учасників фондового ринку, непрозорість системи створення угод та недосконаліть системи обліку прав власності перешкоджають розвитку фондового ринку України.

Література

1. Корнєєв В.В. Інвестиційна спорідненість приватизації і фондового ринку / В.В. Корнєєв // Фінанси України. – 2002. – № 4 (77). – С. 73–79.
2. Павлов В.І. Ринок цінних паперів в умовах приватизації: регіональний аспект : монографія / В.І. Павлов, І.В. Кривов'язюк. – Луцьк : Надстир'я, 2002. – 160 с.
3. Денисенко М.П. Фондовий ринок України: ретроспектива та погляд у майбутнє / М.П. Денисенко // Акционер. – 2002. – № 3. – С. 42–48.
4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ssmsc.gov.ua/ShowArticle.aspx?ID=2059.
5. Матеріали П'ятого міжнародного форуму учасників ринку капіталів України. Форос, 26–29 вересня 2002 р. – К. : ПФТС, 2002. – 228 с.
6. Ромащенко О. Проблеми інвестування страхових резервів на ринку цінних паперів / О. Ромащенко // Ринок цінних паперів України. – 2002. – № 9–10. – С. 71–78.
7. Отченаш А.А. Ліквідність фондового ринку та зростання його капіталізації – як цього досягти / А.А. Отченаш // Матеріали VIII міжнародного форуму учасників ринку капіталу, 15–18 вересня 2005 р. – С. 5–13.
8. Постановление Кабинета Министров Украины "Об утверждении Государственной программы развития Национальной депозитарной системы Украины" от 21.12.2004 г. № 1707.

УДК 351.851

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ ЯК ВІДКРИТОЮ СИСТЕМОЮ В КОНТЕКСТІ СОЦІАЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

Козарь Т.П.

кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

Annotation

The process of management of open system of higher education is considered in the article. Synergic approach in higher education management is defined.

Анотація

Розглянуто процес управління відкритою системою вищої освіти; визначено синергетичний підхід в управлінні вищою освітою.

Ключові слова

Вища освіта, відкрита система, державне управління, органи державної влади.

І. Вступ

У специфічних умовах сьогодення особливої актуальності набуває теоретичне осмислення складних процесів управління вищою освітою в Україні, що є однією з важливих проблем державного управління. Успішному розв'язанню зазначеної проблеми сприятиме обґрунтування нового змісту цієї підсистеми управління, перспектив її розвитку за умови партнерства між системою освіти, державою і суспільством.

Вищезазначене дає підстави стверджувати, що в контексті соціальних трансфор-

мацій особливої актуальності набуває теоретичне осмислення складних процесів управління вищою освітою як відкритою системою в Україні, що є однією з важливих проблем державного управління.

Різні аспекти державного регулювання галузі вищої освіти досліджували українські, російські (О. Глузман, Ж. Зайцева, В. Корженко, В. Кушнір, В. Луговий, В. Лутай, С. Майборода, В. Огаренко, Н. Протасова, В. Редюхін, Ю. Рубін, С. Салига, Л. Титарьов, О. Тихомиров, В. Усанов, С. Шевельова) і зарубіжні вчені (Дж. Вайс, Б. Гінзбург, Дж. Груф, Дж. Івек, Б. Кларк, П. Маасет, К. Моррісон, Г. Нів). Проте, незважаючи на широкий спектр досліджень із зазначеної проблематики, недостатньо вивчені теоретичні і практичні умови та особливості розвитку вищої освіти як відкритої системи й управління нею в руслі соціально-економічних реалій українського сьогодення; напрями управління вищою освітою в умовах відкритості.

II. Постановка завдання:

– розглянути процес управління відкритою системою вищої освіти;
– визначити синергетичний підхід в управлінні вищою освітою.

III. Результати

Зміна політики і соціальних пріоритетів у незалежній Україні спричинили необхідність становлення принципово нової освіти. Розбудовчі процеси, започатковані в галузі вищої освіти, значно сповільнюються через відсутність узагальненої концепції розвитку системи, теоретико-методологічних основ управління нею з огляду на найновіші досягнення науки, зміну світоглядної парадигми. Процеси, що відбуваються у вищій освіті, призвели до втрати монополії держави на певні ланки функціонування цієї галузі, у сфері вищої освіти виникла принципово нова ситуація. В результаті механізми, які в минулому забезпечували відносно стійкий стан галузі, перешкоджають її позитивному розвитку. Для галузі вищої освіти стає вкрай необхідним сталий розвиток. Фаза нестабільності завершується або деградацією системи, або формуванням більш досконалих механізмів, які дають змогу ефективніше досягати більш вагомих результатів. Звільнення від консервативних складових, які перешкоджають виходу із кризи, в межах системи вищої освіти зумовлює виникнення нових механізмів, які характеризуються підвищенням рівня самоорганізації й орієнтуються на майбутнє.

У Національній доктрині розвитку освіти пропонується перехід до децентралізованої системи управління освітою. Більшість управлінських функцій з часом має перейти на рівень самих освітніх закладів, і навіть стратегічні рішення щодо організації навчально-виховного процесу, можливо, прийматимуться на цьому рівні. Доктрина націлює на ліквідацію нинішнього розриву між системою освітянських управлінців та педагогами-виконавцями. Звуження функцій прямого контролю, ліцензування, акредитації, атестації з боку структур управління передбачає переміщення центру ваги в їхній діяльності у сферу інформаційного, експертного, соціологічного забезпечення роботи освітніх закладів. Особливо слід підкреслити два моменти: по-перше, знеособлення самих процесів управління в освіті, оскільки доктрина передбачає перехід від особистісних до інформативно-управлінських комп'ютерних технологій; по-друге, необхідність наукового, аналітичного і прогностичного супроводу управлінських рішень [2].

На сьогодні Україна чітко визначила орієнтири інтеграції в освітній і науковий простір Європи (Болонський процес), тому подальший успішний розвиток системи вищої освіти в нашій державі передбачає формування нової освітньої системи з врахуванням кращого вітчизняного і зарубіжного досвіду, тісну взаємодію науки і практики [1].

Слід зазначити, що традиційне визначення поняття "система освіти" потребує нового трактування, в якому було б відображено, що це гнучка, відкрита система, яка розвивається; комплекс, заклади якого здатні перебудовуватись, змінювати свою структуру з огляду на процеси самоорганізації.

Управління відкритою системою вищої освіти визначається як взаємодія саморегуляційних можливостей децентралізованих органів управління галуззю із зовнішнім державним регулюванням, яке обмежується моніторингом та оцінюванням (а в разі потреби – й зміною правил) діяльності системи вищої освіти заради досягнення очікуваного результату.

Якщо ж розглядати функції органів державного управління, можна зробити висновок про те, що динамізм сучасного суспільного життя, у тому числі галузі освіти, вимагає від органів державного управління виконання функцій стратегічного планування, пристосування всієї системи освіти до потреб суспільства та умов ринку [3].

Суттєвими чинниками підвищення ефективності функціонування системи управління, її вдосконалення у сфері освіти є:

1) інтеграція національної системи освіти і науки до європейського простору й участь України в Болонському процесі;

2) створення нової демократичної моделі управління та організаційного забезпечення освіти як відкритої системи, що має передбачати децентралізацію управління, посилення розвитку громадського самоврядування, збільшення в механізмі управління питомої ваги регіонального компонента та

докорінну зміну принципів функціонування освітянської діяльності;

3) вдосконалення правової бази, механізмів ліцензування, акредитації та атестації навчальних закладів, упорядкування системи інспектування та контролю у сфері освіти.

Сьогодні насамперед необхідно на законодавчому рівні розв'язати проблеми розширення прав університетів в управлінні фінансовими ресурсами на умовах прозорості й доступності цієї діяльності для громадсько-державного контролю.

Управління освітянською сферою передбачає:

– визначення цілей, завдань освітніх інституцій усіх форм власності;
– конституювання та утворення освітніх інституцій;
– формування та організацію виконання рішень в освітній сфері;
– підтримку життєдіяльності освітніх інституцій;
– контроль за функціонуванням і спрямуванням розвитку освітніх інституцій.

Технологія управління освітою є послідовним, цілеспрямованим процесом, який має циклічний характер і формується через функції: конкретні види управлінської діяльності, які забезпечують формування прийомів, способів управлінського впливу на освітню сферу.

Функції управління освітою сформувалися в процесі створення розгалуженої структурно-функціональної системи освітянської сфери сучасного суспільства, відображають суть і зміст управлінської діяльності на всіх рівнях управління цією галуззю.

Ефективність функціонування системи управління закладами вищої освіти зумовлюється багатьма факторами, серед яких слід особливо відзначити суб'єкт-об'єктні взаємозв'язки. Процес державного управління закладами вищої освіти відбувається як діалектична взаємодія між його суб'єктом та об'єктом на основі прямих і зворотних зв'язків, що встановлюються між ними. Так, заклади освіти як об'єкт управління справляють "активний" вплив не тільки на характер діяльності і структуру суб'єкта управління, а й визначають організаційну структуру всієї системи управління. У свою чергу, суб'єкт управління освітою, який наділений правами приймати рішення і перетворювати їх на вимоги, обов'язкові для виконання об'єктом, впливає на цей об'єкт. Процес державного управління зводиться, таким чином, до опосередкованої взаємодії суб'єкта та об'єкта, які в результаті такої взаємодії набувають нових якостей.

З огляду на те, що сучасна система вищої освіти характеризується певним рівнем адаптації до зовнішнього соціального середовища, підкреслимо, що цей процес відбувається на двох рівнях розвитку згаданої системи: на рівні адаптації до зовнішніх умов суспільного розвитку (адаптація до зовнішнього соціального середовища) і на рівні самої системи з урахуванням її цілей та інтересів (адаптація до внутрішніх можливостей функціонування). На другому рівні адаптації відбувається самоорганізація системи вищої освіти. Зазначимо, що специфіка періоду соціальних трансформацій (коли руйнується командно-адміністративна форма державного управління і поступово утверджуються механізми саморегуляції), повна відмова держави від управління освітнім процесом неминуче призведуть до посилення невпорядкованих, стихійних механізмів саморегуляції, хаосу.

Синергетичний підхід в управлінні освітою орієнтований на "резонансний вплив" стосовно системи освіти. Цим підходом акцентується увага на внутрішніх резервах розвитку управління [4]. Відповідно до синергетичного бачення світу, система освіти – відкрита, що означає постійну взаємодію між нею й зовнішнім середовищем (енергією, речовиною, інформацією). Для такої системи характерні постійні процеси змінюваності, стохастичності, явища флуктуації та біфуркації, які можуть мати вирішальне значення для подальшого існування системи в цілому. Відтепер відкрита система отримує можливість вибору майбутнього розвитку, принципово непередбачуваного: це може бути і стан хаотичного розвитку ("спонтанної" самоорганізації), і стан більш високоорганізованої (дисипативної) структури.

На сучасному етапі розвитку України відчувається вплив на управління багатьох факторів, відкрито багато нових шляхів управління, з'явилися нові погляди на світ та людину. Нові демократичні методи гуманізації системи управління освітою, наукові погляди на природу процесів змін у галузі відкривають в управлінні освітою XXI ст. нові горизонти.

IV. Висновки

Отже, масштабність і складність процесів суспільного розвитку, стрімкий прогрес науки і техніки, економіки, глибокі соціальні і політичні перетворення підвищили значущість державного управління освітньою галуззю. Система вищої освіти є одним із головних соціальних інститутів, покликаних забезпечити якісне входження молодого покоління в сферу суспільних відносин. Аналіз дає підстави стверджувати, що найважливішим для сучасного державного управління вищою освітою є пошук таких стратегій, які б якнайкраще відповідали специфіці трансформації галузі. Так, завданням стосовно вивчення взаємовідносин між державою і системою освіти є встанов-

лення взаємозв'язку державного регулювання та відкритої системи вищої освіти.

Література

1. Будзан Б. Менеджмент в Україні: сучасність і перспективи / Б. Будзан. – К. : Основи, 2001. – 349 с.
2. Національна доктрина розвитку освіти // Урядовий кур'єр. – 2002. – 21 квітня.
3. Российский менеджмент: технологии успеха : учеб. пособ. для вузов. – М. : Муницип. мир, 2005. – 400 с.
4. Сніцар Л.П. Становлення методології управління освітою / Л.П. Сніцар // Управління національною освітою в умовах становлення і розвитку української державності : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (28–30 жовтня 1998 р.). – К. : МОН України : АПН України : ДАККО : ІЗМН, 1998. – С. 13–14.

УДК 37.144.5

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ

Кузьменко О.О.

здобувач Запорізької державної інженерної академії

Annotation

The Article is devoted to the study and analysis of government control in the field of physical culture and sport. Exposed concepts of physical culture and sport, described development of this sphere in the system of government control of Ukraine. The National doctrine of development of physical culture and sport is analysed.

Анотація

Стаття присвячена вивченню та аналізу державного регулювання у сфері фізичної культури і спорту. Розкрито поняття фізичної культури й спорту, описано розвиток цієї сфери в системі державного регулювання України. Проаналізовано Національну доктрину розвитку фізичної культури і спорту.

Ключові слова

Державне управління, державне регулювання, вища освіта, міністерство, університети, законодавство, ВНЗ.

І. Вступ

Саме на сучасному етапі розвитку України завершується процес формування нової демократичної держави, у якій визнається право громадян на заняття фізичною культурою й спортом і встановлюється обов'язок держави в особі її органів сприяти розвитку відповідних суспільних відносин. Тому ця тема є дуже актуальною.

Фізична культура – складова загальної культури суспільства, спрямована на зміцнення здоров'я, розвиток фізичних, морально-вольових та інтелектуальних здібностей людини з метою гармонійного формування її особистості. Фізична культура є важливим засобом підвищення соціальної й трудової активності людей, задоволення їх моральних, естетичних і творчих запитів, життєво важливих потреб взаємного спілкування, розвитку дружніх відносин між народами й фактором зміцнення миру.

Спорт є органічною складовою фізичної культури, особливою сферою виявлення й уніфікованого порівняння досягнень людей у певних видах фізичних вправ, технічної, інтелектуальної й іншої підготовки шляхом проведення змагань. Соціальна цінність спорту визначається його дієвим стимуляційним впливом на поширення фізичної культури серед різних верств населення.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати Національну доктрину розвитку фізичної культури і спорту та шляхи її вдосконалення.

ІІІ. Результати

Після державного перевороту 1917 р. в Росії на зміну гуманістичним ідеалам фізичного виховання, розроблених Я.А. Коменським, К.Д. Ушинським, П.Ф. Лесгафтом, фізичне виховання трансформується в "радянський фізкультурний рух", який, відповідно до постанови ЦК ВКП(б) (1925 р.), перетворюється на засіб оздоровлення та згуртування широких робітничих і селянських мас навколо тих або інших партійних, радянських і профспілкових організацій, через які робітничо-селянські маси залучаються до суспільно-політичного життя.

Переорієнтація шкільної фізичної культури відбувалась на фоні розгрому психологічної й педагогічної науки. Запроваджені в практику роботи школи наприкінці 1920-х рр. бригадно-лабораторні методи навчання, елементи залучення в самостійну навчальну роботу були названі шкідливим педагогічним прожектерством. Дослідження індивідуальних психічних особливостей, впровадження диференціації навчання засуджені як педологічні перекручення. Підмінивши

собою психологію, панівна "радянська ідеологія" присвоїла собі завдання формування комуністичної свідомості, залишивши фізичному вихованню тренування тіла. Свідомість і тілесність, включені в різні сфери освіти як "складові комуністичного виховання радянської людини", набули псевдоцілісності.

Боротьба за престиж СРСР у світі, особливо в повоєнний час у зв'язку зі вступом до МОК, породила ще одне негативне явище у сфері фізичної культури. Політики й ідеологи зробили ставку на перемоги у великому спорті для демонстрації переваг "соціалістичного способу життя". Всупереч класичним ідеям олімпізму, де спорт є засобом залучення до занять фізичними вправами широкого загалу, висувається гасло "перемога будь-якою ціною" з відомими наслідками. У кінцевому результаті спорт повністю перетворився на арену ідеологічної боротьби і, поглинувши фізичну культуру, почав задовільняти лише свої потреби [7, с.10].

Гіпертрофований розвиток спорту завершив трансформацію фізичної культури у фізичну підготовку. Зруйнована шкільна фізкультурна освіта, не здатна впливати на формування соціально-психічних структур молоді, втрачає свою значущість і для державної сфери освіти. Більше того, останнім часом з відомих причин почав втрачати свою актуальність і попит на фізичний потенціал молоді з боку військових та виробничих структур. Як наслідок, фізичне виховання зі спрямуванням на фізичну підготовленість до праці й служби у війську теж втрачає реальну значущість.

Таким чином, після Жовтневого перевороту в Російській імперії сформувався зовсім новий тип фізичного виховання як за жорсткою організаційною формою, так і за змістом, з обмеженою кількістю фізичних вправ, передбачених державними програмами, обов'язковими для виконання на всій території великої імперії. Фізична культура перетворюється на засіб і складову комуністичного виховання. При цьому (всупереч вченню М. Берштейна) формування систем управління рухами не відповідає внутрішній логіці діяльності, оскільки учень підпорядкований відносинам, побудованим за принципом "начальник – підлеглий" і працює в режимі наказу і страху.

Все це призвело до парадоксальної (на перший погляд) ситуації. На найпрестижніших змаганнях (олімпійські ігри, чемпіонати світу і Європи тощо) спортивна еліта досягає високих результатів і перемог, а фізичною культурою займаються одиниці (2–6% від загальної кількості населення). Одночасно тривалість життя як інтегральний показник здоров'я нації знизилась до рівня слаборозвинутих країн [4, с. 45; 5].

Разом з тим було б несправедливо не відзначити надбань праці десятків тисяч практиків, учених і організаторів масової фізичної культури. У цьому контексті необхідно, насамперед, відзначити зусилля провідних теоретиків країни, по-новому осмислити шляхи розвитку фізичної культури останнім часом. Незважаючи на проблеми матеріально-технічного й фінансового забезпечення, в нас здійснена велика кількість наукових розробок (А.А. Арефев, В.М. Болобан, М.М Булатова, Е.С. Вільчковський, Л.В. Волоков, О.Д. Дубогай, С.О. Дущанін, В.І. Завацький, В.О. Запорожанов, Л.Я. Іващенко, В.С. Келлер, М.П. Козленко, О.С. Куц, В.Ф. Новосельський, В.М. Платонов, Б.В. Сермеев, Л.П. Серпєнко, А.А. Тер-Ованесян та інші).

Розвиток паралімпізму та спорту інвалідів у цілому має більше ніж столітню історію. Перші спроби залучення людей з обмеженими фізичними можливостями до фізичної культури та спорту були історично зафіксовані ще у 1888 р., коли в Берліні сформувався перший спортивний клуб для людей з вадами слуху. А перші Всесвітні ігри глухих (пізніше – Дефлімпійські ігри) відбулись трохи пізніше – 10–17 серпня 1924 р. в Парижі. Саме під час проведення цих ігор, 16 серпня засновано Міжнародний спортивний комітет глухих. З того часу почала свій відлік славна естафета проведення Дефлімпійських ігор та становлення спорту людей з вадами слуху.

Латинське значення префіксу "*para*" (приєднаний) підкреслює те, що паралімпіади – всесвітні ігри спортсменів-інвалідів – проводяться слідом за великими олімпійськими перегонами. Дефлімпійські ігри (англ. *Deaflympic*, *deaf* (глухий) – спортивні змагання людей з вадами слуху. Цікаво, що вони вже багато років поспіль відбуваються якраз у тих країнах та на тих же спортивних аренах, де й Олімпійські ігри. Їх відкривають і завершують такі ж променисті церемонії, настільки ж яскраво запалюється спортивний вогонь, котрий осяює надією й вірою прагнення перемог мужніх спортсменів-паралімпійців.

Громадськість інвалідів активно боролася за визнання соціальної значущості фізкультурно-спортивного руху та необхідності відповідної державної підтримки. Стрімкий злет масового спорту інвалідів відбувся, коли в Україні була започаткована діяльність унікальної і поки що єдиної в світі державної системи управління фізичною культурою і спортом інвалідів. У 1993 р. рішенням Уряду України були створені Український центр з фізичної культури і спорту інвалідів "Інваспорт" та 27 регіональних центрів "Інваспорт".

Сьогодні в Україні діють 72 підрозділи регіональних центрів "Інваспорт" в містах і районах, 123 фізкультурно-спортивні клуби інвалідів, відкрито 27 дитячо-юнацьких спортивних шкіл інвалідів. Більше ніж 30 тис. інвалідів та 16 тис. – діти шкільного віку, відвідують фізкультурно-реабілітаційні групи та спортивні секції з 25 видів спорту. Щорічно в Україні проводиться понад 250 чемпіонатів, першостей та кубків з 19 видів спорту серед інвалідів з ураженнями зору, слуху, опорно-рухового апарату та інтелекту.

Спостереження за станом функціонування фізичної культури в Україні на сучасному етапі державотворення та системи фізичного виховання дає право констатувати, що криза фізичної культури існує лише в частині матеріального забезпечення та в плані неприйняття молоддю жорстко організованих ("дисциплінарних") форм занять з їх прагматичною спрямованістю й утилітарними завданнями. Про це свідчить великий інтерес, який сьогодні виявляє молодь (та й доросле населення) до нетрадиційних видів фізичних вправ і систем тренувань. З іншого боку, на жаль, спостерігається й інша тенденція. Після тривалого невтручання органів управління фізичною культурою і спортом у систему освіти сьогодні робиться спроба виходити з кризи шляхом посилення дріб'язкового керівництва та контролю за процесом фізичного виховання, замість розробки його принципово нової методології.

Вивчення архівних джерел свідчить, що педагогічно-доцільний досвід організації та проведення навчально-дослідної роботи майбутніх учителів було накопичено факультетами фізичного виховання вищих педагогічних закладів України у другій половині XX ст. Вивчення і творче використання цього досвіду, на нашу думку, сприятиме вдосконаленню змісту, форм і методів навчально-дослідної роботи майбутніх учителів у сучасних умовах [2, с. 87].

Аналіз звітів про навчально-виховну роботу факультетів фізичного виховання свідчить, що в другій половині XX ст. викладачі педагогічних і спеціально-методичних дисциплін постійно залучали майбутніх учителів фізичної культури до різних видів навчально-дослідної роботи. Головними завданнями цієї діяльності було: розвиток у студентів прагнення до досліджень у галузі педагогічних і спеціально-методичних дисциплін та накопичення досвіду цієї роботи; розвиток у майбутніх учителів творчого мислення та формування дослідницьких умінь і навичок; виховання потреби постійно вдосконалювати свої знання, поширювати теоретичний кругозір та наукову ерудицію.

Фінансування державних закладів освіти, установ та організацій, підприємств системи освіти здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів, коштів галузей народного господарства, державних підприємств і організацій, а також додаткових джерел фінансування.

Відповідно до Закону України "Про освіту", держава забезпечує бюджетні асигнування на освіту в розмірі не менше ніж 10% національного доходу. При цьому кошти закладів і установ освіти та науки, які повністю або частково фінансуються з бюджету, одержані від здійснення або на здійснення статутної діяльності, не вважаються прибутком і не оподатковуються.

За рахунок коштів місцевих бюджетів фінансуються дошкільна та загальна середня освіта. На фінансуванні міських та районних бюджетів перебувають заклади освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації. За рахунок коштів обласних та республіканського бюджетів фінансуються заклади професійно-технічної освіти, що виконують державне замовлення, а також вищі заклади освіти, що перебувають у власності АР Крим і спільній власності територіальних громад [4; 5].

Фізичне виховання та масовий спорт у сфері вищої освіти мають на меті забезпечити виховання в осіб, що навчаються у вищих навчальних закладах, потреби самостійно оволодівати знаннями, вміннями й навичками управління фізичним розвитком людини засобами фізичного виховання та навчання, застосовувати набуті цінності в життєдіяльності майбутніх фахівців.

У рамках реалізації Цільової комплексної програми передбачено здійснення спортивної діяльності шляхом: проведення комплексних спортивних заходів за програмою спартакіад школярів, юнацьких і молодіжних ігор, спартакіад України, сільських спортивних ігор, універсіад; забезпечення збереження та підвищення ефективності діяльності спортивних шкіл, училищ, ліцеїв фізичної культури та олімпійського резерву; сприяння формуванню системи спортивних клубів різних форм власності [6, с. 14].

Крім того, Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту щорічно проводить близько 1200 чемпіонатів, першостей, кубків України та інших всеукраїнських заходів з олімпійських і неолімпійських видів спорту за участю спортсменів від фізкультурно-спортивних товариств, клубів, спортивних шкіл та облдержадміністрацій, масові спортивні заходи за місцем проживання, роботи й у місцях масового відпочинку населення та заходи спорту ветеранів.

Водночас відбір спортивного резерву та планова підготовка національних збірних команд з олімпійських і неолімпійських видів спорту здійснюється при проведенні різноманітних змагань, наприклад, чемпіонатів, першостей, кубків України та всеукраїнських

змагань, включених до Єдиних календарних планів. Єдиний календарний план фізкультурно-оздоровчих і спортивних заходів складає Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту, відповідно до Положення про Міністерство, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 08.11.2006 р. № 1573.

Організаційне забезпечення фізичного виховання, фізичної культури і спорту, зазначене в Цільовій комплексній програмі, передбачає координацію дій усіх структур, що проводять фізкультурно-оздоровчу та спортивну діяльність з урахуванням їх профілю й міжвідомчого характеру. У 1999 р. в країні працювало 1070 дитячо-підліткових фізкультурно-спортивних клубів, у 2004 р. – 1786, у 2008 р. – 1583. Однак єдиної системи координації діяльності цих спортивних закладів до цього часу міністерством не створено.

Цільовою комплексною програмою також визначено, що Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту спільно з Міністерством освіти і науки, обласними (міськими) держадміністраціями, спортивними товариствами, відомствами та національними федераціями мають забезпечувати збереження й підвищувати ефективність діяльності спортивних шкіл, зміцнювати їх матеріально-технічну базу.

Дитячо-юнацькі спортивні школи та спеціалізовані дитячо-юнацькі школи олімпійського резерву здійснюють залучення дітей до початкових занять спортом, відбір найбільш обдарованих і вдосконалення їхньої майстерності. В Україні у 2005–2008 рр. функціонувало 1654 дитячо-юнацькі спортивні школи, в яких навчалось 713,8 тис. учнів, у тому числі в групах початкової підготовки та спортивно-оздоровчих – 515,1 тис. учнів. З них: 712 підпорядковано Фізкультурно-спортивним товариствам (далі – ФСТ, Товариство) "Україна", "Спартак", "Колос", "Динамо", ТСО України; 655 шкіл – МОН України; 4 – спортивному комітету Міністерства оборони України; 268 – облдержадміністраціям.

За результатами інвентаризації, проведеної Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту у 2006 р., вперше за роки незалежності України встановлено, що власну спортивну базу мають лише 729 спортивних шкіл, або 43,4%. Дитячі спортивні школи мають 1420 спортивних споруд, з яких: відповідають спеціалізації школи – 78,7%; 839 споруд, або 59,1% потребують капітального ремонту. Дитячі спортивні школи орендують 1517 спортивних споруд, з яких 1123 потребують капітального ремонту.

У 2005–2008 рр. недосконалим було і забезпечення дитячо-юнацьких спортивних шкіл педагогічними та медичними кадрами. Системна робота з проведення медичного нагляду за станом здоров'я учнів спортивних закладів не здійснювалась. Незадовільний стан спортивних споруд, низький рівень ресурсного, кадрового та медичного забезпечення призвели до того, що лише кожен десятий з-поміж дітей 6–18 років може займатися в системі дитячо-юнацького спорту.

У рамках реалізації Цільової комплексної програми передбачена та проводилась фізкультурно-оздоровча робота. Основними її завданнями у виробничій і соціально-побутовій сферах визначено створення сприятливих умов для задоволення потреб працівників, широких верст населення у збереженні здоров'я, післятрудовому відновленні, змістовному дозвіллі й активному відпочинку; в навчально-виховній сфері – формування в учнівської молоді потреби зміцнення здоров'я засобами фізичної культури та спорту. За період реалізації Програми фактично не внесені зміни й доповнення до системи державних тестів і нормативів фізичної підготовленості, що не дає змоги достатньо науково обґрунтовано оцінювати рівень фізичної підготовленості населення.

Методологічні засади визначення нормативних показників вітчизняної системи фізичного виховання різних груп населення розроблені лише для учнівської молоді та затверджені спільним наказом Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту і Міносвіти від 17.08.2005 р. № 479/1656. Нормативні показники фізичної підготовленості для студентської молоді, працюючих, іншої категорії населення відсутні.

На виконання Цільової комплексної програми Міністерством освіти і науки України розроблено та затверджено положення про організацію фізичного виховання і масового спорту в дошкільних, загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладах України; положення про організацію фізичного виховання і масового спорту у вищих навчальних закладах.

Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту не брало жодної участі у проведенні навчальними закладами багатоступеневих спортивно-масових змагань, перелік та порядок проведення яких затверджений наказом Міністерства освіти і науки "Про Систему організації фізкультурно-оздоровчої та спортивної роботи дошкільних, загальноосвітніх, професійно-технічних та позашкільних навчальних закладів", і навіть не мало інформації із цього питання. Моніторинг засвідчив, що показник відрахування коштів на фізкультурно-оздоровчу роботу на підприємствах, в установах та організаціях України зменшено від 37,8% у 2007 р. до 12,7% у 2008 р.

Крім того, Цільовою комплексною програмою (п. 73) передбачено проведення паспортизації діючих спортивних споруд України

для визначення їх технічного стану й оснащення згідно з нормативами проведення фізкультурно-оздоровчої роботи. Однак Міністерством тільки у 2005 р. вперше проведено моніторинг стану спортивних майданчиків, розміщених у житлових мікрорайонах, яким, зокрема, встановлено, що більше ніж половина з них побудована ще 15 років тому, а дві третини не відповідають вимогам сьогодення.

Міністерство України з питань сім'ї, молоді та спорту, відповідно до своїх повноважень, зобов'язано забезпечувати проведення фізкультурно-оздоровчої роботи серед різних верств населення, координувати підготовку спортивного резерву та розвиток спорту ветеранів. В Україні функціонує близько 43 тис. підприємств, установ, організацій, навчальних закладів різних форм власності та підпорядкування, де проводиться фізкультурно-оздоровча робота. Отже, Міністерство України з питань сім'ї, молоді та спорту, яке є центральним органом виконавчої влади, уповноваженим реалізовувати державну політику в цій сфері, не розроблено першочергових і перспективних заходів, спрямованих на виконання Цільової комплексної програми; не створено єдиної системи й ефективно діючих механізмів залучення широких верств населення до занять фізичною культурою і спортом.

Мета Цільової комплексної програми "Фізичне виховання – здоров'я нації" щодо створення умов для зміцнення здоров'я населення України засобами фізичного виховання, фізичної культури і спорту та задоволення потреб у поліпшенні здоров'я, фізичному та духовному розвитку не досягнута. Водночас Державна програма розвитку фізичної культури і спорту на 2007–2011 рр., затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 15.11.2006 р. № 1594, також не містить обґрунтованих розрахунків обсягів та джерел фінансування, що суперечить вимогам ст. 9 Закону України "Про державні цільові програми" і створює умови неконтрольованого та неефективного використання коштів Держаного бюджету.

Міністерством України у справах сім'ї, молоді та спорту, порушуючи всупереч вимогам ст. 28 Закону України "Про фізичну культуру і спорт", у 2005–2008 рр. за бюджетними програмами "Проведення навчально-тренувальних зборів і змагань з олімпійських видів спорту" та "Проведення заходів з неолімпійських видів спорту і масових заходів з фізичної культури" заплановано проведення заходів, що забезпечують підготовку збірних команд з видів спорту та їх участь у міжнародних змаганнях і спортивних масових заходів із залученням широких верств населення. Статтею 28 Закону України "Про фізичну культуру і спорт" встановлено, що державне фінансування фізкультурно-виховної діяльності і спорту вищих досягнень здійснюється окремо.

У 2007 та І півріччі 2008 р. Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту на виконання зазначених бюджетних програм із Державного бюджету надійшло 105,4 млн грн, з них на проведення масових спортивних заходів Міністерством заплановано та використано 21,3 млн грн або 20,2%.

Положення про порядок проведення спортивних змагань, навчально-тренувальних зборів та матеріального їх забезпечення відсутнє. Міністерством розроблено окремі положення про літні та зимові юнацькі спортивні ігри, затверджені відповідними наказами. Цими положеннями визначено, що витрати на підготовку та проведення фінальних змагань (оплати готелю та харчування учасників змагань, відрядження суддів та їх утримання під час змагань, оренда спортивних споруд, нагородження переможців) здійснюються за рахунок бюджетних коштів. Проведення інших спортивних змагань нормативними актами Міністерства не врегульовано.

Заходи проведені відповідно до окремих наказів Міністерства, якими визначені відповідальними за їх проведення обласні державні адміністрації (за місцем проведення) та затверджені кошториси видатків, що передбачають використання лише коштів Державного бюджету. Загальні кошториси видатків з відображенням інших джерел фінансування на проведення змагань у Міністерстві відсутні. Бюджетні кошти на здійснення заходів Міністерством перераховані відповідним облдержадміністраціям [7, с. 11].

У рамках реалізації Цільової комплексної програми передбачено здійснення спортивної діяльності шляхом: проведення комплексних спортивних заходів за програмою спартакіад школярів, юнацьких і молодіжних ігор, спартакіад України, сільських спортивних ігор, універсіад; забезпечення збереження та підвищення ефективності діяльності спортивних шкіл, училищ, ліцеїв фізичної культури та олімпійського резерву; сприяння формуванню системи спортивних клубів різних форм власності.

На виконання Цільової комплексної програми Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту за рахунок бюджетних коштів у 2005 р. проведено 100 масових спортивних заходів, у тому числі: заходи IV літніх юнацьких спортивних ігор, II Всеукраїнських зимових спортивних ігор, галузевих, учнівських спартакіад і всеукраїнських сільських ігор за участю спортсменів від фізкультурно-спортивних товариств, спортивних федерацій і клубів, навчальних закладів, міністерств і відомств, команд областей.

Крім того, Міністерство України з питань сім'ї, молоді та спорту щорічно проводить близько 1200 чемпіонатів, першостей, кубків України та інших всеукраїнських заходів з олімпійських та неолімпійських видів спорту за участю спортсменів від фізкультурно-спортивних товариств, клубів, спортивних шкіл та облдержадміністрацій, масові спортивні заходи за місцем проживання, роботи й у місцях масового відпочинку населення та заходи спорту ветеранів. Водночас відбір спортивного резерву та планова підготовка національних збірних команд з олімпійських та неолімпійських видів спорту здійснюється при проведенні різноманітних змагань, наприклад, чемпіонатів, першостей, кубків України та всеукраїнських змагань, включених до Єдиних календарних планів.

Отже, Цільова комплексна програма "Фізичне виховання – здоров'я нації" не приведена Міністерством України з питань сім'ї, молоді та спорту у відповідність із вимогами Бюджетного кодексу України, який набув чинності 25.07.2001 р., в частині наведення повного переліку заходів з фізкультурно-виховної діяльності та визначення джерелом їх фінансування коштів Держаного бюджету за окремими бюджетними програмами. У Єдиному календарному плані фізкультурно-оздоровчих та спортивних заходів загальні обсяги видатків на проведення зазначених заходів не відображені. Загальні кошториси видатків з відображенням інших джерел фінансування на проведення змагань та інформація щодо забезпечення участі спортсменів у зазначених змаганнях у міністерстві відсутні.

Таким чином, за відсутності Положення про порядок проведення спортивних змагань, навчально-тренувальних зборів та матеріального їх забезпечення, планування й фінансування масових спортивних заходів здійснювались Міністерством України у справах сім'ї, молоді та спорту довільно, у "ручному" режимі, що створювало умови неефективного використання коштів Державного бюджету.

IV. Висновки

У нестабільному світі державне управління виступає стабілізаційною силою. Основною функцією управління у сфері фізичної культури та спорту залишається розвиток організаційних процесів і системи в цілому.

Реалізація Національної доктрини розвитку фізичної культури й спорту надасть змогу забезпечити перехід до нової, гуманістичної моделі розвитку фізичної культури і спорту, в центрі уваги якої – інтереси, потреби та мотиви конкретної людини, що сприятиме соціальній активності громадян.

Це дасть змогу забезпечити доступність, якість та різноманітність форм оздоровчих, рекреаційних, реабілітаційних і спортивних послуг для різних соціальних верств населення; підвищити конкурентоспроможність українського спорту, що сприятиме утвердженню патріотичних почуттів у громадян та зростанню міжнародного авторитету держави.

З урахуванням світової практики суб'єктам господарської діяльності у сфері фізичної культури і спорту в Україні мають надаватися інвестиційні, податкові, митні та інші переваги. З метою захисту прав споживачів фізкультурно-спортивних послуг держава використовує відповідні механізми ліцензування, сертифікації та стандартизації. Широкого впровадження повинні набути державні спортивні лотереї, кошти від яких мають використовуватися виключно на розвиток фізичної культури і спорту.

Перспективи подальших наукових досліджень – подальше вивчення специфіки взаємозв'язку державного управління й системи фізичної культури та спорту.

Література

1. Нормативно-правовое и программно-методическое обеспечение сферы физической культуры и спорта. – М. : Советский спорт, 2004. – 1264 с.
2. Сучасні системи вищої освіти: порівняння для України / [за заг. ред. В. Зубка]. – К. : Akademia, 1997. – 290 с.
3. Указ Президента України "Про Національну доктрину розвитку фізичної культури і спорту" від 28.09.2004 р. № 1148/2004.
4. Україна спортивна в цифрах і коментарях. – К. : Держкомспорт України, 2005. – С. 181–185.
5. Україна спортивна в цифрах і коментарях. – К. : Держкомспорт України, 2008. – 142 с.
6. Цільова комплексна програма "Фізичне виховання – здоров'я нації" / Державний комітет України з питань фізичної культури і спорту. – К., 1998. – 24 с.
7. Шкребтій Ю.М. Напрями реформування системи фізичної культури і спорту в Україні / Ю.М. Шкребтій // Актуальні проблеми фізичної культури і спорту. – 2004. – № 4. – С. 5–11.
8. Экономика физической культуры : учеб. пособ. / [под общ. ред. В.Ж. Кузина]. – М., 2004. – 496 с.
9. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.miur.it.

УДК 351.82

ПРОБЛЕМИ ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ: ГЕОЕКОНОМІЧНИЙ КОНТЕКСТ

Куліков А.І.

директор з економіки ТОВ "Шляхове будівництво "АЛЬТКОМ", м. Донецьк

Annotation

The article is devoted to study the issues of involve investment in economy of Ukraine. We analyzed rank of discussion of this problem. Take place results about strengthening of function coordination of process involve investment.

Анотація

Стаття присвячена розгляду проблем залучення інвестицій в економіку України. Проаналізовано рівень розробки цієї проблеми. Зроблено висновки щодо посилення функції координації залучення фінансового ресурсу.

Ключові слова

Інвестиції, інновації, геоінвестиційна політика, державне управління.

І. Вступ

Безальтернативною умовою досягнення довготривалих, позитивних темпів економічного зростання як реального сектора економіки, так і окремих підприємств є активна інноваційна та інвестиційна діяльність. Зважаючи на те, що активізація інноваційно-інвестиційної діяльності належить до системних питань макроекономічного розвитку, вирішення яких має здійснюватися, насамперед, на державному рівні, дослідження теоретичних і практичних питань формування державної інноваційно-інвестиційної політики становить важливу проблему в сучасній науці.

Україна переживає сьогодні досить складний період свого розвитку, зазнаючи суттєвого впливу світової фінансово-економічної кризи. Характерними ознаками цього періоду є такі:

– суттєве падіння економічної активності та платоспроможного попиту, радикальне зменшення інвестицій;
– заморожування значної кількості започаткованих інвестиційних проектів, фактичне припинення кредитування реального сектора економіки;
– бюджетний дефіцит, що зростає;
– курсова нестабільність тощо.

Додатковими ризиками для української економіки в нинішніх умовах стали подорожчання вартості енергетичних ресурсів, зумовлене, зокрема, прихованою девальвацією національної валюти, посилення конкуренції та протекціонізму на ринках, де позиції України були традиційно міцними, значна зовнішня заборгованість приватного сектора тощо.

У зазначених умовах однією з головних передумов відновлення національної економіки має стати зміна підходів до стимулювання та здійснення інвестиційно-інноваційної діяльності.

Зрозуміло, що об'єктивна складність переходу України до принципово іншої моделі державного управління з одночасним існуванням у країні масштабної кризи потребує вирішення комплексу проблем, насамперед, пов'язаних з активізацією інвестиційної діяльності та транскордонного співробітництва.

Державне управління, як сфера наукової діяльності, на відміну від економічної теорії, нагромадило незначний досвід у цих питаннях. Симбіоз останніх (інвестиційна діяльність і транскордонне співробітництво) становлять поняття геоінвестиційної політики.

Варто зазначити, що інвестиційна діяльність як в окремих сферах (соціальна, гуманітарна), галузях (вугільна, металургійна, машинобудівна, аграрна тощо), так і в економіці в цілому стали предметом дослідження багатьох інститутів та науковців. Зокрема, теоретичні, методологічні, методичні питання формування інвестиційного клімату, залучення зарубіжних інвестицій в економіку становлять вагомий науковий доробок Ю. Бажала, В. Базилевича, М. Бланка, О. Гаврилюка, В. Гейця, А. Гойка, Б. Губського, Б. Кваснюка, О. Колосова, О. Мертенса, Б. Панасюка, А. Пересади, І. Родіонової, І. Сало, М. Чумаченка, А. Чухна, В. Шевчука та інших.

На жаль, наслідуючи позитивні здобутки зарубіжних учених-економістів (Дж.К. Гелбрейта, Дж. Коммонса, Дж.М. Кейнса, А. Лаффера, Р. Льюкеса, А. Пігу, П. Самуельсона, М. Фрідмена, Е. Хансена, Р. Хоутрі, Дж. Хікса, Й. Шумпетера та інших), які в економічній теорії розглядали проблеми інвестування в умовах еволюційно сформованого ринкового середовища, українські економісти, за рідким винятком, намагаються без критично-позитивного аналізу перенести теоретичні доробки на українське тло. Відтак, пропозиції та рекомендації вчених-економістів здебільшого виступають неадекватними умовам розвитку національної системи дер-

жавного управління в Україні. За умов різновекторного (теоретико-економічного, з одного боку, й державно-управлінського – з іншого) бачення розвитку запропоновані економістами теорії і концепції інвестування можуть і мають використовуватися з певними обмеженнями і доповненнями, враховуючи можливі варіанти їх адаптації до реальних обставин державотворення в Україні.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є дослідження проблем функціонування механізму активізації інноваційно-інвестиційної діяльності та умов формування й реалізації інноваційно-інвестиційної політики України в геоекономічних умовах.

ІІІ. Результати

Проблеми зміцнення державності України й ефективного господарювання в регіонах вимагають створення єдиного господарського комплексу з ефективним використанням місцевих ресурсів, переваг територіального поділу праці та запобігання ускладненням на політичному, економічному, міжетнічному підґрунті, що має забезпечити геоінвестиційна політика як складова загальнодержавної політики. Визначення стратегічних (довготривалих) і тактичних (короткострокових) завдань геоінвестиційної політики, прийняття ефективних управлінських рішень з питань її реалізації потребують аналізу стану та тенденцій економічного й соціального розвитку регіонів.

Динаміка економічного розвитку регіонів протягом останніх років визначалася станом та тенденціями макроекономічних процесів у країні, зокрема тривалим періодом економічного спаду, труднощами ринкових трансформаційних процесів, кардинальною зміною відносин власності, трансформаціями системи державного управління тощо.

Слід також відзначити, що входження України в європейську систему господарювання вимагає вивчення досвіду та безпосереднього дослідження європейських інтеграційних процесів, серед яких вагому роль відіграє регіональна інтеграція – транскордонне співробітництво. Цей процес відбувається на фоні значних темпів економічних, політичних та правових перетворень, інформатизації, а у випадку України ще й в умовах безперервної адміністративної реформи, перебудови системи загальнодержавного та регіонального управління. Значний відбиток на державне управління на регіональному рівні здійснює глобальна економічна криза, вихід з якої є можливим тільки за умов гармонійного поєднання інтересів регіонів та держави в цілому.

З позицій державного управління інвестиційними процесами зазначені тенденції в різних аспектах (від організаційно-інституційного до причинно-наслідкового) знайшли відображення в опублікованих працях та захищених докторських і кандидатських дисертаціях (С. Біла, В. Воротін, В. Горник, О. Іваницька, В. Мартиненко, А. Мерзляк, О. Мордвінов, О. Підгайна, В. Рижих, І. Розпутенко, В. Юрчишин та ін.).

Кожна держава має свою політичну й економічну модель, що визначає відносини держави і суб'єктів господарювання і лежить в основі організації інвестиційних процесів.

Якщо розглянути визначення інвестицій у законах України про інвестиції, то можна говорити про таке. У Законі України "Про інвестиційну діяльність" сформульовано: "...інвестиції – усі види майнових й інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької й інших видів діяльності, у результаті якої створюється прибуток (дохід) і досягається соціальний ефект". У Законі України "Про зовнішньоекономічну діяльність" визначено, що "іноземні інвестиції – усі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються іноземними суб'єктами господарської діяльності в Україні, у результаті чого створюється прибуток (дохід) чи досягається соціальний ефект". Відповідно до Закону України "Про режим іноземного інвестування", "іноземні інвестиції – цінності, що вкладаються іноземними інвесторами в об'єкти інвестиційної діяльності відповідно до законодавства України з метою одержання прибутку чи досягнення соціального ефекту". І в Законі України "Про оподаткування прибутку підприємств" прописано, що "інвестиція – господарська операція, що передбачає придбання основних фондів, нематеріальних активів, корпоративних прав і цінних паперів в обмін на засоби чи майно".

Але жодне з визначень інвестицій не схоже на інше. Це вказує на те, що правове поле України, незважаючи на достатню кількість прийнятих законів, що стосуються питання інвестицій, не має єдиного визначення поняття "інвестиція". У цьому контексті перше визначення найбільш вдало відображає зміст інвестицій, але в нього бажано внести уточнення. Так, формулювання "... в об'єкти підприємницької й інших видів діяльності..." варто замінити на таке: "...у будь-які види діяльності...". Види діяльності самі по собі є об'єктами інвестицій, що, відповідно, і підкреслено в Законі України "Про спеціальні економічні зони і спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області", де говориться про пріоритетні види економічної діяльності. Будь-яка діяльність є підприємницькою діяльністю, що представлена різноманітними видами діяльності, тому якщо в Законі зробити вищенаведену редакцію визначення інвестицій, воно стане більш чітким. Крім цього, треба після слова "майнові" вставити слово "грошові", оскільки

в товарно-грошових відносинах гроші є відображенням уречевленої частини капіталу.

З урахуванням цього визначення інвестицій буде мати такий вигляд: "інвестиції – це кошти, майнові й інтелектуальні цінності, що вкладаються в будь-які види діяльності, спрямовані на одержання прибутку чи соціального ефекту".

У визначенні інвестицій, наведеному в Законі України "Про зовнішньоекономічну діяльність", наявні не тільки недоліки першого визначення, а й ще один – не говориться про об'єкти вкладення, це тільки передбачається.

Визначення інвестицій у Законі України "Про режим іноземного інвестування" досить вільно формулює їх поняття для закону, що регулює економічні відносини, – вони визначені одним словом "цінності". Але інвестиційні цінності мають конкретне значення, а не загальне, під яким можна розуміти загальнолюдські, духовні, моральні й інші цінності. З визначення випливає, що інвестиціями вважається те, що вкладається в об'єкти інвестиційної діяльності і тільки відповідно до законодавства України. Вище відзначалося, що до видів діяльності можна відносити і підприємницьку діяльність і, безумовно, це є правильним і для інвестиційної діяльності. І вже, звичайно, поняття інвестицій не можна обмежувати тільки тим, про що сказано в законодавстві України.

Особливою плутаниною відрізняється визначення інвестицій у Законі України "Про оподаткування прибутку підприємств". У ньому інвестицією передбачається вважати господарську операцію. Але інвестиція – це капітал, що призначений для використання і використовується в інвестиційній діяльності (діяльності розвитку) шляхом здійснення безлічі господарських операцій. Необхідно розрізняти інвестицію й інвестування (вкладення). Інвестиція – це капітал, що призначений для вкладення в розвиток моделі, наявність його передбачає виконання визначених дій. Це капітал, що є створеною в попередньому обороті капіталу цінністю, яка вилучається з існуючого обороту капіталу, відчужується від капіталу, що її породив, і залучається в нові обороти капіталу, які, як правило, мають своє коло обороту, відокремлене від старих оборотів.

З визначення в Законі випливає, що інвестиція – це господарська операція, спрямована на придбання і тільки, але інвестиція – це капітал, що передбачає не тільки купівлю-продаж, а й споживання цього капіталу з метою створення нових його форм. При цьому відбувається загальмування його обороту на період будівництва, але потім починається його функціонування на новому, більш ефективному рівні. Інвестиція – це відокремлена частина капіталу, що функціонує в суспільстві, частина створених цінностей, що спрямовується до нового творчого процесу, це результат творчої роботи капіталу.

З огляду на те, що три перші Закони використовуються підприємцями для організації виробництв, пов'язаних з визначеними видами діяльності, четвертий Закон застосовується виконавчою владою в особі податкової адміністрації, що, керуючись визначенням інвестицій відповідно до Закону, не може кваліфікувати інвестицію як таку за її економічною суттю, а саме вважати її відокремленою частиною результату господарської діяльності суб'єктів, призначеної чи вкладеної до наступного обороту капіталу для його збільшення (у тому числі це стосується позикового капіталу).

Розуміння економічної суті інвестицій особливо актуальне для економік, що розвиваються, коли необхідно організувати оборот капіталу в умовах його дефіциту таким чином, щоб кожний цикл обороту капіталу давав якомога більший приріст. Для цього необхідно розробити чітку законодавчу базу, що встановлює правильні визначення для всіх елементів спеціального режиму інвестування та функціональні взаємодії між ними в рамках організаційної структури.

IV. Висновки

Підводячи підсумок усього вищезазначеного, можна зробити висновок, що спеціальний режим інвестування в умовах геоекономічних змін – це відрегульовані комплексом законодавчих актів держави виробничі відносини між суб'єктами господарювання, що інвестують свої капітали в розвиток підприємств, і державою, на території якої ці капітали почали функціонувати. Законодавчі акти передбачають скасування стягнення органами державної влади різних платежів у бюджет держави при ввезенні інвестиційних капіталів через кордон і відмову держави на певний строк і у визначених розмірах від своєї частки прибутку, одержуваної інвестором у результаті організації ним обороту інвестиційного капіталу. Крім того, держава вживає заходів для створення сприятливих умов функціонування капіталу: вона розвиває інфраструктуру, підвищує рівень сервісних послуг, формує громадську думку, підписує міжурядові угоди, що сприяють ефективній роботі капіталу, вдосконалює законодавчі акти. Спеціальними режимами інвестування передбачається створення умов для концентрації капіталу у визначених регіонах чи у визначених галузях економіки для їх послідовного розвитку, і цей режим забезпечує приплив капіталу в країну. Але слід розуміти, що це один бік інвестиційного режиму, інший бік має виявлятися в умінні держави зберігати як свій капітал, так і той,

що прийшов у країну, і не допускати його вивезення за кордон, інакше жодні інвестиції не врятують економіку від кризи, та на них і не доведеться розраховувати, оскільки вони в країну не підуть.

У сучасних умовах режим спеціального інвестування використовується при створенні спеціальних економічних зон. Аналіз впровадження спеціальних економічних зон у господарський комплекс держав засвідчує, що вони використовуються для виведення його й економіки регіонів на новий, вищий рівень розвитку за умови стабільного політичного й економічного курсу. Використовувані моделі спеціальних економічних зон мають певні відмінності від існуючих у державі економічних відносин. Основна відмінність полягає в пільговому режимі оподаткування, що є одним із головних факторів прискореного нагромадження капіталу на територіях вільних економічних зон і його вигідного вкладення в їх розвиток.

Факт створення вільних економічних зон у державі свідчить про осмислення нераціонального функціонування панівної економічної моделі, що, з одного боку, прагне до досягнення цілей, поставлених перед нею (давати доходи бюджету), з іншого боку, все більшою мірою руйнує свою конструкцію через недосконаліть взаємодії її елементів.

На сьогодні підвищена активність зі створення вільних економічних зон спостерігається в країнах СНД, що донедавна розвивали свої економіки за традиційними напрямами і все більшою мірою заводили їх у глухий кут. Пошук шляхів раціонального розвитку економік змушує нас вивчати прогресивні економічні моделі, що функціонують у світі, і переносити їх досвід на моделі національних економік.

Очевидна ефективність застосування моделей спеціальних економічних зон для залучення інвестицій у розвиток депресивних територій вимагає визначеної обробки й осмислення інформації, накопиченої дослідниками, для її систематизації, розробки методичних підходів з управління моделями в різних ситуаціях, вироблення нових економічних рішень, спрямованих на розвиток економічного потенціалу галузей і регіонів.

У більшості випадків економічна література підносить інформацію про спеціальні економічні зони як статистичну, висвітлюючи досягнуті ними успіхи. Але починають з'являтися праці, де автори намагаються узагальнювати, систематизувати й аналізувати накопичені дані. Однак у них недостатньо проглядаються системні підходи в оцінюванні спеціальних економічних зон як економічних моделей якісно нового рівня. Навіть у визначеннях, що характеризують вільні економічні зони, немає тотожності в трактуванні їх економічної суті, тому на практиці підходи до створення вільних економічних зон, особливо в країнах СНД, різні.

Література

1. Закон України "Про зовнішньоекономічну діяльність" від 16.04.1991 р. № 960-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 29.
2. Закон України "Про інвестиційну діяльність" від 18.09.1991 р. № 1561-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 47.
3. Закон України "Про оподаткування прибутку підприємств" від 28.12.1994 р. № 335/94-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.tiger-asset/com.
4. Закон України "Про режим іноземного інвестування" від 19.03.1996 р. № 94/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 19.
5. Закон України "Про спеціальні економічні зони і спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області" від 19.01.2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 22.

УДК 332.025.12

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ КУРОРТНО-ОЗДОРОВЧИХ ТЕРИТОРІЙ

Медяник Г.М.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The author examines in the article the factors of the ecologically balanced development state regulation of resort-health territories, public recreation policy features, expedience of the state monitoring introduction of natural medical resources and natural territories of resorts.

Анотація

У статті автором досліджено чинники державного регулювання екологічно збалансованого розвитку курортно-оздоровчих територій, особливості державної рекреаційної політики у сфері рекреаційного природокористування, доцільність запровадження державного моніторингу природних лікува-

льних ресурсів та природних територій курортів.

Ключові слова

Державне регулювання, курортно-оздоровча територія, рекреаційна сфера, державна політика, людський організм.

І. Вступ

Формування умов екологічно безпечної життєдіяльності людини при одночасному гарантуванні високих стандартів рівня якості життя зумовлює підвищений інтерес до розвитку рекреаційної сфери. У системі стійкого розвитку суспільства роль курортно-оздоровчих територій особлива – вони здійснюють регенеративні та оздоровчі функції відносно людського організму. У цьому контексті забезпечення їх екологічно збалансованого розвитку набуває винятково важливого значення.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – дослідити особливості державного регулювання розвитку курортно-оздоровчих територій.

ІІІ. Результати

Дослідженню проблем курортно-рекреаційної сфери та територіальних рекреаційних комплексів і систем присвячені праці відомих українських і зарубіжних учених: М.М. Амірханова, О.І. Амоші, М.В. Багрова, О.О. Бейдика, Ю.О. Ведєніна, В.І. Гетьмана, Л.С. Гринів, П.В. Гудзя, М.І. Долішнього, В.К. Євдокименка, О.В. Живицького, В.С. Кравціва, В.К. Мамутова, М.С. Мироненка, Н.Ю. Недашківської, В.С. Преображенського, М.Ф. Реймерса, В.П. Руденка, І.Т. Твердохлєбова, С.В. Трохимчука, О.І. Шаблія та ін.

Процес державного регулювання екологічно-збалансованого розвитку курортно-оздоровчих територій ґрунтується на необхідності одержання та аналізу інформації про стан, можливості та перспективи їх розвитку. Функціональним ядром курортно-оздоровчої території є курортно-оздоровча екосоціосистема, якій властива територіально-функціональна цілісність. Саме така властивість вимагає просторово-економічного аналізу курортно-оздоровчої території та на цій основі визначення чинників, що регулюють процеси її функціонування, розвитку та трансформації.

Просторовий аналіз досліджуваної курортно-оздоровчої території визначається, перш за все, просторовою локалізацією природних лікувальних і рекреаційних ресурсів – одного з основоположних чинників організації (формування) курортно-оздоровчих екосоціосистем, а також просторовим характером організації різних видів рекреаційної діяльності в межах досліджуваної території.

У цілому чинники регулювання екологічно-збалансованого розвитку курортно-оздоровчої території умовно можна поділити на зовнішні та внутрішні (див. рис.) [1, с. 79–83].

Рис. Чинники державного регулювання екологічно збалансованого розвитку курортно-оздоровчих територій

До зовнішніх чинників ми зарахували:

– державні та світові стандарти екологічної політики;
– тенденції на ринках курортно-оздоровчих послуг;
– пріоритети державної політики соціально-економічного розвитку та розвитку курортно-рекреаційної сфери;
– інноваційну, інвестиційну, фінансово-кредитну, податкову, митну, валютну політики держави.

До внутрішніх чинників (саморозвитку) належать:

– природно-ресурсний потенціал курортно-оздоровчої території;
– рівень екологічної збалансованості рекреаційного природокористування;
– галузева структура господарства курортно-оздоровчої території;
– потенціал розвитку територіальної громади;
– традиції, культурологічне середовище;
– засади самоврядування;
– стратегія розвитку локальних курортно-оздоровчих територій.

Державні та світові стандарти екологічної політики формуються під впливом і на базі принципів, покладених в основу Концепції сталого розвитку світу, з урахуванням особливостей здійснення екологічної політики окремими державами та їх спільнотами як щодо питань поліпшення загального стану довкілля, так і з метою вирішення гострих екологічних проблем локального (міждержавного) характеру. Прийняті світовою громадськістю стандарти і нормативи щодо екологічних параметрів довкілля потребують відповідної імплементації на місцевих (регіональних) рівнях. Для рекреаційних територій, до яких належать і курортно-оздоровчі території, така вимога є не тільки бажаною, а й необхідною.

Істотний вплив на дотримання екологічної збалансованості розвитку курортно-оздоровчої території справляють тенденції на ринках (внутрішніх і світових) курортно-оздоровчих послуг. Для курортно-оздоровчих територій, які мають унікальні природні рекреаційні ресурси та їх обмежені запаси, при формуванні позитивної кон'юнктури на ринках на цей вид послуг можливе зростання тиску на курортно-оздоровчі екосоціосистеми, що, у свою чергу, буде призводити до порушення їх екологічно збалансованого розвитку. З метою запобігання розвиткові подій за такими сценаріями слід періодично відстежувати не тільки тенденції попиту на певний тип курортно-оздоровчих послуг у цілому, а й потенційну зацікавленість на дані послуги щодо конкретних курортів і курортних місцевостей. Насамперед це стосується тих із них, які вже здобули славу відомих і популярних курортів, а також тих, місткість яких перевищила або ж наближається до гранично допустимої екологічної пропозиції.

Вагомим чинником розвитку курортно-оздоровчих територій виступають пріоритети державної політики соціально-економічного розвитку та розвитку курортно-рекреаційної сфери, які реалізуються на практиці певним способом. На різних етапах розвитку державі було властиве різне ставлення до важливості курортів і курортного оздоровлення, а також рекреації на базі та з використанням природних лікувальних ресурсів і природних чинників.

Людство здавна оздоровлювалося за допомогою природних чинників, і практично у кожній місцевості, що мала комплексні рекреаційні ресурси та їх унікальні види, тією чи іншою мірою розвинута рекреаційна сфера. Але залежно від того, яке місце відводилося рекреаційній сфері у пріоритетах державного розвитку, курортно-оздоровчі території розвивалися з різною інтенсивністю і, як це не прикро, здебільшого без розроблених довготермінових прогнозів комплексного розвитку і затверджених генеральних планів і схем забудови. У багатьох випадках це призвело до нераціональної забудови курортно-оздоровчих територій, напруженої екологічної ситуації на курортах, нераціонального використання природних лікувальних і рекреаційних ресурсів, природних територій курортів.

На сьогодні в Україні за формальними ознаками до курортів можна зарахувати лише 27 територій, які мають затверджені межі округу і зон санітарної охорони та відповідні положення. Водночас з юридичної точки зору жоден з курортів не відповідає вимогам Закону України "Про курорти" [2].

Слід взяти до уваги той факт, що, виступаючи значним сегментом сфери послуг, галузі рекреаційної сфери належать також до галузей інтенсивного природокористування, тому державна політика у сфері природокористування, зокрема рекреаційного, досить активним способом регулює розвиток рекреаційної сфери, насамперед, з огляду на дотримання вимог екологічно збалансованого використання родовищ природних лікувальних ресурсів та екологічно збалансованого розвитку курортно-оздоровчих територій.

Неабияке значення у здійсненні державної політики у сфері рекреаційного природокористування має запровадження державного моніторингу природних лікувальних ресурсів та природних територій курортів шляхом створення і ведення Державного кадастру природних лікувальних ресурсів і Державного кадастру природних територій курортів. Їх відсутність є фактично відсутністю правової бази для розробки методик економічного оцінювання природних лікувальних ресурсів та економічного обґрунтування проектів розвитку курортно-оздоровчих територій. Це, у свою чергу, не сприяє формуванню умов для екологічно невиснажливого природокористування і комплексного екологічно збалансованого розвитку курортно-оздоровчих територій.

Здійснення державної політики щодо екологічно збалансованого розвитку курортно-оздоровчих територій вимагає, перш за

все, повноцінного та оновленого нормативно-правового забезпечення відповідно до сучасних світових вимог розвитку курортів і курортних місцевостей, а також забезпечення екологічно збалансованого розвитку курортно-оздоровчих екосоціосистем. Цей пакет документів разом з оновленим Законом України "Про курорти" мають забезпечити узгодженість соціального, економічного, містобудівного та екологічного аспектів розвитку курортно-оздоровчих територій.

Концентроване вираження державної політики щодо курортно-оздоровчих територій міститься в програмних документах стратегічного характеру – концепціях і програмах розвитку соціальної сфери, санаторно-курортної галузі, туризму, окремих регіонів і курортів.

Практична реалізація державної політики екологічно збалансованого розвитку курортно-оздоровчих територій відбувається через здійснення інноваційної, інвестиційної, фінансово-кредитної, податкової, валютної, митної політик держави як у цілому, так і щодо рекреаційної сфери.

Нові методологічні підходи щодо визначення закономірностей, параметрів і критеріїв екологічної збалансованості розвитку екосоціосистем на основі забезпечення стійкої рівноваги обмінних процесів енергією, речовиною та інформацією локальної території потребують нових наукових напрацювань у площині практичного забезпечення механізмів регулювання такої збалансованості. Це, перш за все, стосується розробки принципово нових методик обрахунку вартості природного капіталу, економічного оцінювання потенціалу природних рекреаційних ресурсів, курортно-оздоровчих і рекреаційних територій.

Нагальною стала проблема реалізації новітніх підходів до територіально-просторового планування на основі потреб забезпечення екологічно-збалансованого розвитку локальних територіально-функціональних утворень, у цьому випадку – курортно-оздоровчих територій. Розробка Генерального плану розвитку, схем районного планування, функціонального зонування території тощо має здійснюватися з урахуванням норм антропогенного навантаження, екологічно допустимої місткості території, розрахованих на новій методологічній основі.

Потужним регуляторним чинником розвитку курортно-оздоровчої території є інвестиційна та фінансово-кредитна політики. Умови, на яких здійснюються залучення інвестицій та надання кредитів на розвиток курортно-рекреаційної сфери, супутніх для курортно-рекреаційної індустрії виробництв, а також тих, що її активним способом доповнюють і обслуговують, стимулюють (уповільнюють) розвиток курортного оздоровлення шляхом модернізації та будівництва нових об'єктів санаторно-курортного обслуговування, розвитку курортно-оздоровчої території й територіальної громади.

Гнучка податкова політика здатна впливати на перебіг процесів розвитку курортно-оздоровчих територій шляхом введення пільг для екологобезпечних, ресурсозберігаючих виробництв, прогресивних технологій, які забезпечують за умови невиснажливого природокористування високі рівні соціально-економічного розвитку території і громади.

З метою широкого залучення іноземних інвестицій, впровадження кращих світових наукових розробок у санаторно-курортну галузь доцільно разом з інноваційними та інвестиційними, активно використовувати також валютні та митні піднесення.

Найпотужнішими чинниками екологічно збалансованого розвитку курортно-оздоровчої території є стан і способи освоєння наявного на її території природно-ресурсного потенціалу, рівень екологічної збалансованості рекреаційного природокористування. Природні лікувальні ресурси, їх види, запаси, технологічні схеми видобутку та його інтенсивність, способи відновлення та захисту у своїй комплексній цілісності впливають на характер та інтенсивність обмінних процесів у біогеоценозах, визначають рівень експлуатації та виснаження природного капіталу, напрям перебігу відновних процесів у довкіллі (відновлення чи деградація). Міра та характер включення природного ресурсного потенціалу до господарського обороту, інтенсивність вилучення природних ресурсів з природних екосистем формують відносно усталені функціональні зв'язки двох глобальних систем – "Природа" і "Суспільство" – та визначають, насамперед, міру екологічної збалансованості розвитку екосоціосистем.

Механізми регулювання у сфері природокористування – це піднесення прямої дії у формуванні екологостабілізаційних процесів. Проте не слід звужувати процеси природокористування тільки до включення ресурсів природи в господарський оборот. Природокористування – набагато ширше поняття, що вміщує в собі також і умови перебігу процесів господарювання, і умови людської життєдіяльності. На наше переконання, лише таке трактування природокористування забезпечуватиме адекватне відображення відносин "Природи" і "Суспільства", їх функціональних зв'язків і впливів, більш повно відображатиме інтенсивність обмінних процесів між цими системами, а отже, як окремий випадок – інтенсивність природокористування.

У нашому випадку – рекреаційного природокористування – маємо чи не найяскра-

віший приклад такого поєднання функціональних властивостей: розвиток рекреаційної сфери відбувається за умов обов'язкової наявності й використання природних рекреаційних ресурсів на конкретних рекреаційних територіях і з метою здійснення рекреаційної діяльності – оздоровлення людей, забезпечуючи при цьому не тільки поліпшення здоров'я певної категорії громадян (рекреантів), а й створюючи умови для розвитку курортно-оздоровчої території та її громади. Тому цілком логічним є трактування екологічно збалансованого розвитку курортно-оздоровчої території саме через наведене вище визначення рекреаційного природокористування – основи екосоціосистеми рекреаційного типу – та відповідної цілісної системи забезпечення екологічної збалансованості сукупності функціональних її проявів.

Профілюючий вид господарського використання курортно-оздоровчої території – це, передусім, курортно-рекреаційна сфера. Але не тільки. Галузева структура господарства курортно-оздоровчої території умовно складається з трьох секторів: перший – галузі рекреаційної сфери (санаторно-курортне лікування, відпочинок, туризм); другий – супутні галузі та ті, що доповнюють і обслуговують (готельне господарство, ресторанне господарство, сфера послуг тощо); третій – інші галузі (промисловість, будівництво та ін.).

Чинне законодавство України (Закон України "Про курорти") накладає певні обмеження на ведення господарської діяльності в межах курортно-оздоровчої території, виділяючи при цьому три зони санітарної охорони із чіткою регламентацією допустимих видів діяльності в межах кожної із них. На територіях курортно-оздоровчого призначення практично не допустимі екологічно шкідливі види виробництв, що спричинюють забруднення довкілля та погіршення екологічної ситуації на місцевості. Проте на практиці дотримання цих вимог дуже часто є малореальним: не завжди можливо, а інколи й не доцільно, здійснити виведення за межі курортно-оздоровчої території виробництв (наприклад, комунальне господарство, транспорт), які не беруть безпосередньої участі у курортно-оздоровчому процесі, є потенційними забруднювачами довкілля.

У цьому випадку правомірніше говорити про оптимізацію структури виробничих та інфраструктурних галузей курортно-оздоровчої території з метою вирішення двоякого (внутрішньо суперечливого) завдання – збереження високих екологічних стандартів довкілля і високих темпів соціально-економічного розвитку території. Якщо перше завдання передбачає раціональне і невиснажливе природокористування (його обмеження), то друге – включення додаткових природних ресурсів у господарський оборот (його інтенсифікацію). Знаходження компромісного варіанта комплексного вирішення цих взаємопов'язаних завдань – центральна проблема розвитку курортно-оздоровчої території, вирішення якої має забезпечувати і гарантувати її екологічно збалансований розвиток.

Важлива роль у цьому процесі відводиться територіальній громаді та її потенціалу розвитку, від якого багато в чому будуть залежати реальні можливості вирішення досить складних і суперечливих завдань на місцях. Потенціал розвитку територіальної громади має свої кількісні (кількість наявного населення, статево-вікова структура) і якісні (професійно-кваліфікаційна підготовка, трудовий стаж) виміри. Вони визначатимуть, які обсяги трудових ресурсів можуть бути залучені у певні сфери життєдіяльності і якого рівня складності завдання вони можуть вирішити. Визначальним чинником при цьому виступатимуть професійна підготовка і кваліфікаційний рівень, а також екологічна підготовка, здатність та бажання послуговуватися ними в повсякденній діяльності. Саме від громади значною мірою залежатиме успіх практичної реалізації завдань щодо забезпечення екологічно збалансованого розвитку курортно-оздоровчої території.

Зазвичай переважна більшість курортно-оздоровчих територій має досить тривалу історію розвитку саме як курортів чи курортних місцевостей, яким притаманні певні традиції, де сформувалось особливе культурологічне середовище. Саме вони визначають той неповторний емоційний клімат, що вирізняє курорт з-поміж інших. Для багатьох курортів, особливо досить розвинутих, їх спеціалізація, структура курортно-рекреаційної сфери, місткість є до певної міри традиційними та усталеними. Їх розвиток диктується не стільки вимогами подальшої розбудови (дуже часто – це обмежені можливості), скільки підвищенням їх комфортних характеристик – з одного боку, та збереженням самобутності (історико-архітектурної, етнічної, природної тощо), місцевого колориту і звичаїв – з іншого. Як правило, місцеві традиції і звичаї тісно пов'язані з шанобливим ставленням до природи і місцевості проживання, збереженням її неповторності. Глибоке знання громадою цих традицій та їх збереження, поєднане із новітніми знаннями, позитивно впливатимуть на формування політики розвитку курортно-оздоровчої території, яка відповідала б вимогам екологічної збалансованості.

Практична реалізація територіальною громадою завдань розвитку курортно-оздоровчої території багато в чому залежатиме від розвитку самоврядування, засад його

побудови та піднесення впливу, які, згідно з чинним законодавством, надані громаді та можуть нею використовуватися на практиці.

Ключовим питанням реалізації конкретних завдань розвитку курортно-оздоровчої території та самоврядних функцій громади є забезпечення наповнення місцевого бюджету, залучення додаткових коштів та оптимальне їх використання.

Політика екологічно збалансованого розвитку курортно-оздоровчої території дістає концентрованого вираження в стратегії розвитку локальної курортно-оздоровчої території. Наявність таких стратегічних документів задає на довготермінову перспективу вектори розвитку курортно-оздоровчої території, формує цілі та завдання, дає змогу знаходити компромісні варіанти вирішення конфліктних і суперечливих питань.

Регулювання переходу курортно-оздоровчих територій на засади екологічно збалансованого розвитку вимагає врахування впливу наведених чинників на перебіг процесів розвитку відповідних територій з огляду на дотримання і забезпечення їх екологічної збалансованості.

IV. Висновки

Чинники регулювання екологічно збалансованого розвитку курортно-оздоровчої території умовно можна поділити на зовнішні та внутрішні.

До зовнішніх чинників ми зараховуємо такі: державні та світові стандарти екологічної політики; тенденції на ринках курортно-оздоровчих послуг; пріоритети державної політики соціально-економічного розвитку та розвитку курортно-рекреаційної сфери; інноваційна, інвестиційна, фінансово-кредитна, податкова, митна, валютна політики держави.

До внутрішніх чинників (саморозвитку) належать: природно-ресурсний потенціал курортно-оздоровчої території; рівень екологічної збалансованості рекреаційного природокористування; галузева структура господарства курортно-оздоровчої території; потенціал розвитку територіальної громади; традиції, культурологічне середовище; засади самоврядування; стратегія розвитку локальних курортно-оздоровчих територій.

Найпотужнішим чинником екологічно збалансованого розвитку курортно-оздоровчої території є стан і способи освоєння її природно-ресурсного потенціалу, рівень екологічної збалансованості рекреаційного природокористування. Міра та характер включення природного ресурсного потенціалу до господарського обороту, інтенсивність вилучення природних ресурсів з природних екосистем формують відносно усталені функціональні зв'язки двох глобальних систем – "Природа" і "Суспільство" – та визначають, насамперед, рівень екологічної збалансованості розвитку екосоціосистем.

Однією з умов забезпечення екологічно збалансованого розвитку курортно-оздоровчої території є оптимізація її галузевої структури з метою вирішення двоякого (внутрішньо суперечливого) завдання – збереження високих екологічних стандартів довкілля і високих темпів соціально-економічного розвитку території. Якщо перше завдання передбачає раціональне і невиснажливе природокористування (його обмеження), то друге – включення додаткових природних ресурсів у господарський оборот (його інтенсифікацію). Знаходження компромісного варіанта комплексного вирішення цих взаємопов'язаних завдань – центральна проблема розвитку курортно-оздоровчої території, вирішення якої має забезпечувати і гарантувати її екологічно збалансований розвиток.

Державна політика екологічно збалансованого розвитку курортно-оздоровчої території дістає концентроване вираження у стратегії розвитку локальної курортно-оздоровчої території. Наявність таких стратегічних документів задає вектори розвитку курортно-оздоровчої території на довготермінову перспективу, формує цілі та завдання, дає змогу знаходити компромісні варіанти вирішення конфліктних і суперечливих питань.

Література

1. Гулич О.І. Екологічно збалансований розвиток курортно-оздоровчих територій та його концептуальні положення / О.І. Гулич // Регіональна економіка. – 2004. – № 4. – С. 120–126.
2. Закон України "Про курорти" від 05.10.2000 р. № 2026-3 // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 50. – С. 433.

УДК 351.713

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ В УКРАЇНІ

Напрієнко Д.В.
аспірант Класичного приватного університету

Annotation
The author analyzes the positive and negative factors, inherent the domestic organizationally-economic mechanism of prices regulation in natural monopolies with the special sparing of attention to the main factors of influencing in relation to their improvement.

Анотація
Проаналізовано позитивні та негативні чинники, притаманні вітчизняному організаційно-економічному механізму регулювання цін у природних монополіях з особливим приділенням уваги головним факторам впливу щодо їх удосконалення.

Ключові слова
Державна політика, державне регулювання, природна монополія, конкуренція, ціни, підприємницька діяльність, ринковий механізм.

I. Вступ

У процесі інституційного розвитку ринкових структур різноманітних галузей реального сектора економіки України особлива увага має приділятися тим видам економічної діяльності, що належать до природних монополій. У природних монополіях через технологічні, економічні та інші умови виключаються або обмежуються фактори конкуренції, а результативність їх діяльності пов'язується первинно з "ефектом природного масштабу", який дає змогу підприємству-монополісту забезпечувати товарами або послугами всю місткість ринку.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити шляхи розвитку державної політики щодо регулювання діяльності природних монополій в Україні.

III. Результати

Серед досліджень, які висвітлюють окремі аспекти державного регулювання суб'єктів природних монополій, слід відзначити праці таких науковців, як: В. Базилевич, З. Борисенко, О. Бутиркін, В. Кокорєв, В. Лір, В. Студенцов, Г. Филюк та ін. Вони розробили загальні організаційно-економічні підходи щодо регулювання природних монополій, визначили їх сутність і межі застосування у трансформаційний період [1–6].

Незважаючи на велику кількість праць із регулювання природних монополій, дослідження питань щодо створення ефективного та дієвого механізму регулювання цін (тарифів), доцільності реформування відносин власності та створення конкурентних відносин на таких ринках в Україні не знайшло достатнього висвітлення та практичного застосування.

Існування та розвиток природних монополій здебільшого адекватний характеру їх взаємозв'язків із зовнішнім середовищем. З одного боку, ці відносини визначаються динамічним впливом "рівноваги", яка забезпечується створенням у суспільстві на кожному етапі соціально-економічного розвитку відповідними економічними, політичними та соціальними умовами і принципами, що дають змогу природним монополістам функціонувати ефективно. З іншого боку, надаючи суспільству життєво необхідну продукцію або послугу, монопольні структури здійснюють вагомий (а нерідко і визначальний) вплив на всі сфери підприємництва. Такий вплив природних монополій виявляється більшою мірою в негативних наслідках, а саме: у завищенні цін (тарифів) на монопольну продукцію (послуги); нав'язуванні дискримінаційних умов контрагентам; створенні суттєвих перешкод для входу на монополізований ринок потенційних конкурентів. Як противага негативним наслідкам відбувається державне втручання в процес ціноутворення на ринках продукції (послуг) суб'єктів природних монополій.

Втручання держави у сферу ціноутворення на монопольних ринках є об'єктивною необхідністю, що покликана підвищити соціально-економічну ефективність дії ринкового механізму. Державне регулювання цін не означає встановлення їх конкретного рівня. Йдеться про необхідність ефективної взаємодії механізмів ринкового ціноутворення та державних регуляторів. Насамперед, це вплив держави за допомогою економічних методів на прийняття монопольними товаровиробниками оптимальних рішень щодо цін, про надання їм методологічної та методичної допомоги, про розробку правових норм із ціноутворення. Тобто регуляторна роль держави в цій сфері має виявлятися, насамперед, у запобіганні неправомірним діям природних монополістів щодо визначення цінових і тарифних умов. Держава, з

одного боку, захищає споживачів від можливих зловживань монопольним становищем суб'єктів природних монополій, а з іншого – сприяє розвитку монополізованих галузей та зниженню їх витрат.

На сьогодні в Україні нараховується 11 загальнодержавних та понад 2300 регіональних і локальних ринків природних монополій. За результатами аналізу статистичних даних, частку послуг суб'єктів природних монополій у загальному обсязі реалізованих у 2004 р. в Україні товарів, робіт і послуг підприємствами (за винятком перепродажу товарів і послуг без додаткової обробки) можна оцінити приблизно як 7–8% [7].

У сфері транспорту і зв'язку на початку 2005 р. частка валової доданої вартості становила 12,4%, у сфері виробництва та розподілу електроенергії, газу та води – 5,6%, що, відповідно, на 8,8 та 2,0 відсоткових пункта більше, ніж у добувній промисловості. Оплата праці найманих працівників у сфері транспорту і зв'язку за 2001–2004 рр. зросла у 1,6 раза, у сфері виробництва та розподілу електроенергії, газу та води – більше ніж у 2 рази. У добувній промисловості оплата праці найманих працівників за аналогічний період зросла майже у 1,9 раза [8].

Галузі природних монополій протягом останніх років залишаються одними із найбільш прибуткових галузей економіки, крім галузі житлово-комунального господарства. Першопричиною збитковості зазначеної галузі вважається факт позбавлення її державної підтримки та неприведення у повну відповідність тарифів щодо реальних витрат на утримання помешкань.

Висока прибутковість у сфері транспорту і зв'язку певною мірою зумовила підвищений рівень рентабельності. Так, у 2003 р. рівень рентабельності операційної діяльності у сфері транспорту і зв'язку становив 11,0%, що на 8,6 відсоткових пункта більше, ніж у 2000 р. порівняно з підприємствами промисловості, рівень рентабельності операційної діяльності у зазначеній галузі протягом 2001–2003 рр. був вищий у 2,2–3,3 раза [9–11].

Перевищення рівня рентабельності у галузі транспорту і зв'язку порівняно з промисловістю в цілому є однією із причин випереджального зростання тарифів на послуги суб'єктів природних монополій над цінами на продукцію галузей – споживачів їх продукції.

У сфері виробництва та розподілу електроенергії, газу, тепла та води рівень рентабельності у 2003 р. становив –0,2%. Така ситуація свідчить про жорстке утримання цін (тарифів) на реалізовані послуги порівняно з витратами.

Таким чином, вітчизняні природні монополії являють собою визначальний сектор, який міцно утвердився в національній економіці й нерідко зловживає своїм монопольним (домінуючим) становищем на внутрішньому ринку. Існуючий механізм формування цін і тарифів дає змогу природним монополістам завищувати розміри необхідних витрат і встановлювати самостійно монопольні ціни відповідно до діючих методів державного регулювання цін і тарифів здебільшого на рівні, що забезпечуватиме отримання надвисокого прибутку. Монополісти, як правило, не бажають знижувати витрати, оскільки мають можливість відшкодовувати їх саме через завищені тарифи. У результаті частина витрат перекладається на підприємства немонополізованого сектора економіки та населення.

Відсутність прозорої методологічної основи, ефективних методів калькулювання витрат та визначення цінових параметрів на продукцію (послуги) суб'єктів природних монополій в Україні створює передумови для економічних зловживань.

Так, за даними Антимонопольного комітету України (далі – АМКУ), останніми роками збільшилася кількість припинених органами АМКУ зловживань монопольним становищем. Якщо протягом 2000–2005 рр. виявлено понад 7800 порушень законодавства цього виду, то близько половини їх вчинено суб'єктами природних монополій.

У структурі зловживань монопольним становищем переважають порушення цінового характеру, а саме: встановлення таких цін щодо придбання або реалізації товарів, які неможливо було б встановити за умови існування конкуренції на ринку; застосування різних цін до рівнозначних договорів із суб'єктами господарювання без об'єктивно виправданих причин; встановлення дискримінаційних цін (тарифів, розцінок) на свої товари, що обмежують права окремих споживачів; встановлення монопольно високих цін (тарифів, розцінок) на свої товари, що призвело або може призвести до порушення прав споживачів. При цьому розмір дискримінаційних цін (тарифів) нерідко перевищує економічно обґрунтований рівень у 1,5–2 рази [12].

Сума безпосередньої шкоди (збитків), яка була чи могла бути завдана юридичним і фізичним особам лише виявленими та припиненими порушеннями законодавства про захист економічної конкуренції, становила понад 690 млн грн. Розмір перерахунків суб'єктів природних монополій підприємств тепло- та водопостачання за ненадані або надані не в повному обсязі послуги за 2001–2005 рр. становив 1 млрд 825 млн грн, у тому числі за опалювальний сезон 2004–2005 рр. – 329,121 млн грн.

За даними кон'юнктурних опитувань Державного комітету статистики України,

серед чинників, які стримують виробництво, значна кількість промислових підприємств відзначає саме високі тарифи на продукцію суб'єктів природних монополій. Негативний вплив цього фактора постійно зростає: якщо у 2000 р. його відчували 12–15% опитаних промислових підприємств, то у III кварталі 2005 р. – 21%. При цьому серед підприємств ряду галузей, що становлять значну частку народногосподарського комплексу України, питома вага тих, хто оцінює завищені тарифи суб'єктів природних монополій як негативний фактор, у 2005 р. перевищила 30%.

В економічній площині необґрунтовано завищені тарифи на послуги суб'єктів природних монополій перешкоджають розвитку конкурентного сектора, адже встановлення завищених тарифів на послуги природних монополій є суттєвим бар'єром до вступу нових підприємців на ринки, оскільки передбачає суттєве зменшення прибутковості підприємницької діяльності на ринку, у зв'язку з низькою платоспроможністю населення та його неможливістю мінімізувати споживання послуг суб'єктів природних монополій чи взагалі максимально відмовитися від нього.

Завищення цін (тарифів) на продукцію (послуги) суб'єктів природних монополій здійснюється різноманітними методами: включенням до ціни необґрунтованих або фактично не здійснених витрат; економічно необґрунтованим завищенням рентабельності; стягуванням плати за фактично не надані послуги; повторним стягуванням плати за одні й ті самі послуги. Наявні й інші види порушень цінового характеру, зокрема: встановлення закупівельних цін на рівні, нижчому від того, який міг бути встановлений за умов існування значної конкуренції на ринку; нав'язування таких умов договору, що ставлять контрагентів у нерівне становище, або додаткових умов, що не належать до предмета договору, у тому числі нав'язування товару, не потрібного контрагенту, тощо. Така ситуація ще раз свідчить про те, що процес державного регулювання цін у природних монополіях в Україні зводиться фактично до їх адміністративного коригування.

Так, відповідно до "Положення про державне регулювання цін (тарифів) на продукцію виробничо-технічного призначення, товари народного споживання, роботи і послуги монопольних утворень" [13], регулювання цін (тарифів) на продукцію суб'єктів природних монополій здійснюється шляхом встановлення фіксованих чи граничних рівнів цін, граничних рівнів торговельних і посередницько-збутових надбавок (націнок), граничних нормативів рентабельності або запровадження обов'язкового декларування зміни цін. Однак ці методи не знайшли широкого застосування у світовій практиці. Крім того, практично всі вони недосконалі або обмежені у застосуванні (виняток становить метод декларування зміни цін). Так, наприклад, метод встановлення граничних нормативів рентабельності є ефективним лише в короткостроковому періоді, але при тривалому його застосуванні виявляються негативні риси, що зумовлюються пропорційною залежністю розміру прибутку від собівартості продукції. Це стимулює компанії до нарощування витрат і призводить до необґрунтованого підвищення тарифів. До того ж Національна комісія регулювання електроенергетики розглядає подання компаній про підвищення тарифів і затверджує прогнозний рівень операційних витрат (на основі рівня витрат за попередній рік) та плановий прибуток (його достатність оцінюється за величиною рентабельності, що дорівнює прибутку, поділеному на собівартість). Таким чином, компанії зацікавлені в нарощуванні операційних витрат, оскільки чим більші витрати в поточний період, тим більші витрати і прибуток будуть дозволені в наступний період. Крім того, зростання витрат на інвестиції збільшує вартість приватних компаній, збагачуючи їх власників (акціонерів). Негативним є відсутність у регуляторного органу можливості хоча б приблизно порівняти надані ним для контролю витрати та ціни з аналогічними показниками діяльності інших суб'єктів господарювання. Тому не виключено, що інформація може бути неправильною, а можливість маніпулювання нею дає змогу схилити органи контролю до прийняття вигідних рішень на користь монопольних суб'єктів господарювання.

Недосконалість існуючого механізму регулювання діяльності суб'єктів природних монополій в Україні призводить до гальмування їх науково-технічного розвитку, а їх монопольне становище і ті вигоди, що з нього випливають, послаблюють стимули до постійного вдосконалення виробничого процесу. Саме тому всі суб'єкти природних монополій, що діють на ринках України, мають, як правило, незадовільний технологічний стан і дуже великі втрати продукції, що покриваються за рахунок споживачів.

Особливістю вітчизняних природних монополій є те, що у їх структурі існують суб'єкти господарювання, які займаються потенційно конкурентними видами діяльності. Наприклад, у залізничному транспорті є маса допоміжних видів діяльності та підрозділів, які не належать до основного монопольного виробництва (ресторанні послуги, прання білизни, ремонт, будівництво і т. д.), які хоч і мають певну спеціалізовану спрямованість, але успішно можуть діяти на конкурентних принципах. Як наслідок, зазначені

підрозділи є інтегрованими у загальну монопольну структуру та працюють на однакових умовах, зокрема поточне фінансування, амортизаційна політика, оновлення основних фондів тощо. У виробничу інфраструктуру залізничного транспорту входять і об'єкти соціально-культурного призначення (лікарні, поліклініки, лінійні амбулаторії, аптеки, санаторії-профілакторії, бази відпочинку, дитячі табори, будинки культури, стадіони, басейни, сауни тощо). Такі тенденції спостерігаються й на інших ринках природних монополій. Це пов'язано з особливістю вітчизняних природних монополій, насамперед з тим, що зазначена виробнича інфраструктура дісталась у спадок від командно-адміністративної системи господарювання та залишилась майже незмінною.

Доцільно використати накопичений досвід розвинутих країн, у яких набула значного поширення практика організаційного відокремлення діяльності суб'єктів природних монополій від суміжних ринків, а реформи призвели до зміни правового статусу природних монополій, нових відносин з державою і створення нових ринкових структур.

У різних країнах реформування природних монополій відбувалося по-різному. Так, у США у 80-ті рр. XX ст. було відкрито для конкуренції ринок газу. Мета реформ – реструктуризація газових компаній. Транспортування газу відокремлено від його видобування й розподілу та проголошено послугою загального доступу, а власникам газопроводів заборонили перепродаж газу. Аналогічні реформи в енергетичному секторі проводить і Європейський Союз.

Так, типовою тенденцією є реформування та приватизація державних вертикально інтегрованих компаній. Якщо раніше приватна власність впроваджувалась, у першу чергу, в галузі видобутку, то сьогодні приватизація часто розпочинається з постачання. Зростає кількість країн, де споживачі мають можливість вибирати постачальника газу. У багатьох країнах продовжується процес перегляду чи навіть відмови від довготермінових контрактів з гарантованими для постачальників цінами та обсягами. Впроваджується гнучкий ринок газопостачання. Здійснюється рух у напрямі створення максимально можливої конкуренції в галузі (споживачі можуть вибирати постачальника). Вимогами європейського законодавства є створення конкурентного ринку та відокремлення обліку за різними видами діяльності для забезпечення прозорого ціноутворення та запобігання перехресного субсидування. Крім того, характерною тенденцією є процес концентрації підприємств енергетичної галузі в межах мультинаціональних промислово-фінансових груп з метою забезпечення міжнародної конкурентоспроможності галузі. Тобто продавати частки компаній енергетичного сектора дозволено тільки фінансово сильним приватним інвесторам.

Головним учасником нафтогазової галузі Італії є ENI – інтегрована нафтова і газова компанія, що здійснює діяльність через шість основних операційних підрозділів, включаючи Agip (основний виробник газу в Італії) та 8пат (головна газотранспортна та газопостачальна компанія). У 1992 р. ENI була перетворена в акціонерну компанію з 100% державною власністю. Права з видобутку та управління газотранспортною системою передані ENI у формі концесії. Поетапна приватизація ENI розпочалася у 1996 р. та передбачала такі вимоги, зокрема: спеціальні застереження щодо обмеження прав голосування окремих акціонерів; право отримання дозволу на концентрацію акцій у власності одного акціонера; право вето держави щодо значних змін у діяльності компаній тощо.

У сфері залізничного транспорту такі країни, як Швеція і Фінляндія, відокремили інфраструктуру й експлуатаційну роботу, внаслідок чого виникли дві незалежні компанії.

Німеччина, Франція, Іспанія, Голландія пішли шляхом збереження єдиної залізничної структури – акціонерного товариства, 100% акцій якого перебуває в державі.

У США залізничні сполучення з моменту їх виникнення є приватними. Вантажні перевезення із самого початку були прерогативою залізничних компаній. На сьогодні вони здійснюються в умовах жорсткої конкуренції. Пасажирські перевезення відокремлені від вантажних і виконуються корпорацією Arntrack. Обсяги пасажирських перевезень у США незначні, нерентабельні, тому корпорацію Arntrack дотує держава.

Багато країн пішли шляхом регіоналізації пасажирських перевезень – фінансування пасажирських перевезень за рахунок коштів місцевих бюджетів.

У цілому залізничні компанії кожної окремої країни суттєво відрізняються за характером і обсягами експлуатаційних робіт. Однак усіх їх об'єднують великі борги перед державою, і на сьогодні вони переживають період структурно-організаційних реформ, спрямованих на зміну їх відносин з державою і суспільством, підвищення фінансового стану та посилення позицій у конкурентній боротьбі з іншими видами транспорту на ринку вантажних і пасажирських перевезень.

Водночас природні монополії як цілісні організаційні структури є надто стійкими щодо реформ. Так, найрадикальніший варіант реорганізації був впроваджений у Великобританії, де в результаті реструктуризації залізничної компанії British Rail було утворено декілька десятків малих приватизова-

них компаній. Досвід їх роботи виявив низький рівень внутрішньогалузевої конкуренції на транспортному ринку. Більшість відносно невеликих приватизованих компаній після реорганізації здали свої конкурентні позиції і були поглинуті великими структурами, що об'єктивно знову стали монопольними [14]. Одразу зазначимо, що концентрація має свої позитивні сторони, зокрема: посилення позицій великих компаній у конкурентній боротьбі з іншими операторами ринку; усувається дублювання паралельних видів діяльності; проводиться централізація управлінського апарату; утворюється можливість для більш ефективного використання технічних засобів.

Концентрація як характеристика структури ринку визначає поведінку його учасників і, відповідно, ефективність використання ними наявних ресурсів. Сучасна економічна теорія відкидає ототожнення монополізму лише з великими розмірами підприємств і високою часткою виробництва та реалізації на ринку. Оцінювання високого рівня концентрації як неефективного себе не виправдовує, тому формальне застосування норм конкурентного законодавства до процесів концентрації є неприпустимим. Як показує світовий досвід, у сучасних умовах концентрація капіталу є важливим фактором досягнення "економії від масштабу".

Очевидно, що досконала ринкова структура є певним ідеалом, за якого згідно з економічною теорією досягається найвища результативність ринку. Відхилення від раціональної структури ринку спричинює економічні втрати і результативність, меншу за оптимальну.

У цілому позитивні результати на ринках природних монополій після реформування вкрай очевидні: зниження цін, прискорення темпів зростання продуктивності праці тощо. Досвід реформ ще раз підтвердив тезу про те, що саме реальна, а не потенційна конкуренція є ефективним фактором господарювання.

З метою підвищення ефективності державного регулювання природних монополій необхідно, насамперед, розробити механізм визначення природномонопольного ядра кожного природномонопольного суб'єкта господарювання (відокремлення немонопольних видів діяльності, що за своєю суттю є конкурентними, від природномонопольних утворень України), що унеможливить включення нехарактерних витрат у базу розрахунку монопольних цін. Крім того, необхідно вирішити питання запровадження в повному обсязі сучасних механізмів регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, передбачених Законом України "Про природні монополії" [15].

Так, Закон України "Про природні монополії" передбачає, що діяльність суб'єктів природних монополій підлягає державному регулюванню та здійснюється національними комісіями. Національні комісії – це органи, що виступають від імені уряду, проте зазвичай не входять до його складу. Така особливість комісій дає їм змогу ефективно вирішувати суперечності між різними зацікавленими сторонами, встановлювати правила та стежити за їх виконанням. Регуляторні повноваження комісій зазвичай спрямовані на конкретну галузь чи конкретну проблему.

Існує ряд вагомих аргументів на користь передачі функцій регулювання національним комісіям, а саме: деполітизація процесу регулювання для того, щоб забезпечити можливість довгострокового планування галузі; незалежні регуляторні комісії менше схильні втручатися у повсякденну діяльність регульованих галузей, ніж міністерства; міністерства та установи уряду не завжди можуть забезпечити необхідний рівень професійних знань.

На нашу думку, вдосконалення державного регулювання діяльності природних монополій не можна зводити лише до створення незалежних регуляторних органів. Досвід роботи Національної комісії регулювання електроенергетики свідчить, що це умова, хоч і необхідна, але сама по собі недостатня. Потрібно забезпечувати також належний рівень і зміст регулювання: обґрунтованість тарифів, забезпечення стандартів якості і доступності послуг шляхом створення механізму прозорого, обґрунтованого формування тарифів на послуги.

Такий підхід має базуватися на основі глибокого розуміння теоретичних напрацювань і здобутків зарубіжного досвіду. При застосуванні зарубіжного досвіду, безумовно, необхідно враховувати додаткові труднощі, пов'язані із перехідними процесами в українській економіці, що передбачають особливі вимоги до гнучкості й адаптування стратегій реформування. Слід також враховувати й генезис українських природних монополій, що утворилися адміністративним шляхом у централізовано керованій системі.

Якщо у будь-якій західній країні сфера економічної діяльності визначається як природна монополія і для регулювання застосовується відповідний набір заходів, то це зовсім не означає, що для України така сфера економічної діяльності може бути віднесена до природної монополії. Одразу зазначимо, якщо йдеться про перенесення зарубіжного досвіду, то необхідно використовувати інструментарій, який дає змогу обґрунтувати кожен крок щодо реформування природномонопольної сфери діяльності, їх послідовність, а відповідно, кваліфіковано

проводити реформування, спираючись на розвинуту теорію і адаптуючи її до конкретних умов і часу нашої країни.

Спеціальним інструментом для регулювання діяльності суб'єктів природних монополій в Україні є Закон України "Про природні монополії". Закон був розроблений з урахуванням тенденцій регулювання діяльності природних монополій, що переважають у світі, і є важливим етапом на шляху інституційного забезпечення державного регулювання природномонопольних сфер української економіки.

До сфери діяльності суб'єктів природних монополій, як правило, належать:

– транспортування нафти і нафтопродуктів трубопроводами;
– транспортування природного і нафтового газу трубопроводами та його розподіл;
– транспортування інших речовин трубопровідним транспортом;
– передача та розподіл електричної енергії; користування залізничними коліями, диспетчерськими службами, вокзалами та іншими об'єктами інфраструктури, що забезпечують рух залізничного транспорту загального користування;
– управління повітряним рухом; централізоване водопостачання та водовідведення;
– централізоване постачання теплової енергії; спеціалізовані послуги транспортних терміналів, портів, аеропортів за переліком, який визначається Кабінетом Міністрів України.

До суміжних ринків належать:

– постачання природного газу та інших речовин, транспортування яких здійснюється трубопровідним транспортом;
– зберігання природного газу в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами здійснення підприємницької діяльності зі зберігання природного газу;
– внутрішні та міжнародні перевезення пасажирів та вантажів залізничним, повітряним, річковим та морським транспортом;
– виробництво електричної енергії в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами здійснення підприємницької діяльності з виробництва електричної енергії;
– постачання електричної енергії; виробництво теплової енергії (крім випадків, коли вона використовується виключно для внутрішніх потреб) в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами здійснення підприємницької діяльності з виробництва теплової енергії;
– надання послуг міжміського та міжнародного телефонного зв'язку.

Всупереч чинному законодавству України природні монополії досі залишаються нереформованими. Ведуться окремі дискусії щодо створення економічно обґрунтованих методик регулювання цін у природних монополіях, які зрештою ні до чого не призводять. Адже для того, щоб створити зазначені методики, необхідно, у першу чергу, провести реформування природних монополій.

На нашу думку, першим кроком щодо реформування підприємств природних монополістів має стати їх реструктуризація. Реструктуризація повинна включати в себе визначення природномонопольного ядра, а це, у свою чергу, потребує дотримання певної послідовності.

На першому етапі визначення природномонопольного ядра здійснюється інвентаризація основного виробництва, допоміжного виробництва, підрозділів, які не належать до основного виробництва, об'єктів соціально-культурного призначення.

Другий етап передбачає роз'єднання (відокремлення) основного виробництва підприємства природного монополіста від зайвих підрозділів, допоміжного виробництва та підрозділів, які не належать до основного виробництва. Відбувається відокремлення об'єктів соціально-культурного призначення.

На третьому етапі визначення природномонопольного ядра відбувається процес створення підприємства, яке, відповідно до чинного законодавства, належить до сфери діяльності природних монополій. Одночасно здійснюється реструктуризація, приватизація та ліквідація відокремлених підрозділів. Об'єкти соціально-культурного призначення передаються у комунальну власність.

Слід наголосити, що реформування у сфері природних монополій не повинно зводитися до примітивного поділу, а по суті до розпаду і деградації. Адже така політика генерує архаїчні ринкові відносини, які у розвинутих індустріальних країнах активно витісняються на "узбіччя" економічного життя [16].

Такий підхід вигідний для України, адже існуюча недосконалість цінового механізму у зазначених сферах призводить до посилення регіоналізації національного і локалізації місцевих ринків. Але найголовніше те, що державне регулювання цін на продукцію природних монополій у принципі недосконале та неефективне.

Проблема визначення сфери природної монополії та виділення природномонопольного ядра виникає внаслідок того, що в Україні природні монополісти мають досить складну структуру, багато елементів якої не є природномонопольними. У зв'язку з цим

виникає необхідність у межах галузі виділити структуру, що є носієм найсуттєвіших, специфічних для природної монополії властивостей.

Нерідко рівень природної монополізації виробництва переоцінюється. Так, в інтегрованій компанії риси природної монополії характерні лише для одного виду діяльності. Цією діяльністю є залізничні шляхи, а не потяги з вагонами; канали телефонного дротового зв'язку, а не передавальні пристрої; трубопроводи, а не компресорне обладнання. Відповідно, конкуренція неможлива, найімовірніше, у перших видах діяльності, але не в других.

Успішне відокремлення природномонопольного ядра залежить від наявності єдиної методологічної бази, правильного визначення мети на всіх етапах реформування. Забезпеченню єдиного підходу до визначення природномонопольного ядра сприятиме відповідна законодавча база, спямована на:

– безперервність на всіх етапах реформування;
– підвищення інвестиційної привабливості підприємств природних монополістів;
– врахування галузевих особливостей здійснення приватизаційних процесів в Україні.

Крім того, відокремлення природномонопольного ядра забезпечить:

– баланс інтересів споживачів (доступні ціни) і природних монополій (фінансові результати);
– виділення структури тарифів на основі принципів справедливого й ефективного розподілу витрат;
– стимулювання підприємств до скорочення витрат, підвищення якості продукції та ефективності інвестицій;
– створення умов для розвитку конкуренції.

Правильно проведене відокремлення природномонопольного ядра від суміжних ринків не тільки обмежить сферу регулювання, а й підвищить його ефективність безпосередньо через розподіл регуляторних і нерегуляторних видів діяльності.

Процес виділення природномонопольного ядра є багаторівневою процедурою, що вимагає від державних органів здійснення заходів структурного регулювання, тобто реалізації цілої серії послідовних кроків щодо: розподілу вертикальних і горизонтальних ланцюжків, які з'єднують окремі структурні підрозділи галузевого конгломерату, на власне природномонопольний сектор і сфери та на конкурентні; визначення для виділеного природномонопольного сектора заходів щодо регулювання і дерегулювання, спрямованих на забезпечення його ефективності з погляду мінімізації суспільної корисності.

IV. Висновки

Ті види господарської діяльності, що підлягають регулюванню, мають характеризуватися відкритістю і доступністю інформації для регуляторних органів, які дають змогу встановлювати ціни (тарифи) на рівні, досить високому для забезпечення нормальної рентабельності, і, відповідно, залучити нові інвестиції; потенційно конкурентні сегменти галузей мають бути виділені і реорганізовані з метою формування реального конкурентного середовища, яке цілеспрямовано підтримують регуляторні органи.

У цілому виділення природномонопольного ядра має привести до такого:

1. В енергетиці: створення ринку електроенергії, який буде ефективно працювати і функціонувати на принципах економічно обґрунтованого ціноутворення, що виключає дискримінацію будь-яких учасників по всій території України; створення ефективного механізму зниження витрат у сфері виробництва, передачі і розподілу електроенергії та покращення фінансового стану підприємств галузі; створення привабливого інвестиційного клімату у сфері електроенергетики та залучення значного обсягу інвестицій для зміни старих генеруючих потужностей, модернізації та реконструкції галузі; забезпечення доступності електроенергії як найважливішої умови підвищення рівня і якості життя населення, створення системи підтримки соціальних груп споживачів на період реформування; стимулювання енергозбереження у всіх сферах економіки; поетапна ліквідація перехресного субсидування між різними групами споживачів електроенергії; збереження та розвиток єдиної інфраструктури електроенергетики, включаючи магістральні мережі і диспетчерське управління; розвиток експортного потенціалу електроенергетики; демонополізації ринків палива для теплових електростанцій; створення нормативно-правової бази реформування сфери та її роботи в нових економічних умовах; визначення процедур антимонопольного регулювання при поетапному переході до дерегулювання потенційно-конкурентних видів діяльності.

2. У залізничному транспорті України: підвищення стійкості роботи залізничного транспорту, його доступності, безпеки і якості надання послуг для забезпечення єдиного економічного простору країни та загальнонаціонального розвитку; формування єдиної гармонійної транспортної системи країни; зниження сукупних витрат на перевезення вантажів залізничним транспортом; задоволення попиту на залізничні послуги; розмежування функцій державного управління та регулювання господарської діяльності; поє-

тапне припинення перехресного субсидування пасажирських перевезень за рахунок вантажних, внутрішніх – за рахунок експортно-імпортних; удосконалення тарифної політики; конкуренції у сфері перевезень, ремонту потягів; недопущення злиття підприємств, що діють у потенційно конкурентному середовищі, з підприємствами природномонопольного сектора; забезпечення фінансової прозорості усіх видів господарської діяльності галузі.

Виділення природномонопольного ядра в інших сферах природних монополій практично приведе до аналогічних позитивних результатів.

Підсумовуючи вищесказане, можна стверджувати, що першочерговим кроком щодо підвищення ефективності державного регулювання цін у природних монополіях має стати їх повна реструктуризація з метою виділення природномонопольного ядра. "Немонопольні" ринки належить лібералізувати, а "немонопольні" підприємства – приватизувати. Об'єкти соціально-культурного призначення мають бути передані до комунальної власності.

Література

1. Базилевич В. Роздержавлення природних монопольних структур в Україні / В. Базилевич, Г. Филюк // Економіка України. – 2002. – № 3. – С. 35–42.
2. Борисенко З.М. Конкурентна політика держави як фактор розвитку економіки України / З.М. Борисенко. – К. : Таксон, 2004. – 344 с.
3. Бутыфкин А.Я. Естественные монополии: Теория и проблемы регулирования / А.Я. Бутыфкин. – М. : Новый век, 2003. – 152 с.
4. Кокорев В. Институциональная реформа в сфере инфраструктуры в условиях естественной монополии / В. Кокорев // Вопросы экономики. – 1998. – № 4. – С. 115–133.
5. Лір В.Е. Приватизація як стратегічний інвестиційний ресурс держави на етапі формування ринку електроенергії / В.Е. Лір // Енергетика: економіка, технології, екологія. – 2002. – № 1. – С. 12–17.
6. Студенцов В. Государство и естественные монополии / В. Студенцов // Мировая экономика и международные отношения. – 1995. – № 9. – С. 86–97.
7. Удосконалення системи тарифного регулювання суб'єктів природних монополій // АМКУ, МЦПД. Круглий стіл. – 24 травня. – К., 2006. – 17 с.
8. Виробництво та розподіл валового внутрішнього продукту за видами економічної діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.
9. Фінанси України за 2001 р. – К. : Держкомстат України, 2002. – С. 87–88.
10. Фінанси України за 2002 р. – К. : Держкомстат України, 2003. – С. 77–78; 96–99; 107–108.
11. Фінанси України за 2003 р. – К. : Держкомстат України, 2004. – С. 77–78; 106–107; 115–116.
12. Антимонопольна діяльність : підручник / В.Д. Лагутін, Л.С. Головко, Ю.І. Крегул та ін. ; [за ред. проф. В.Д. Лагутіна]. – К. : КНЕУ, 2005. – 580 с.
13. Положення про державне регулювання цін (тарифів) на продукцію виробничо-технічного призначення, товари народного споживання, роботи і послуги монопольних утворень : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 22.02.1995 р. № 135 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
14. Маятникова Е.В. Зарубежный опыт регулирования естественных монополий / Е.В. Маятникова // Экономический журнал ВТО. – 1998. – № 3. – С. 342–357.
15. Про природні монополії : Закон України від 20.04.2000 р. № 1682-III // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 30. – С. 238.

УДК 351.778.511

УДОСКОНАЛЕННЯ ІСНУЮЧОЇ ДОЗВІЛЬНО-ПОГОДЖУВАЛЬНОЇ ПРОЦЕДУРИ В БУДІВНИЦТВІ

Олійник Н.І.

кандидат наук з державного управління
докторант Національної академії державного управління при Президентові України

Annotation

The article analyses the current authorization system in the sphere of town-planning activities and capital development, grounds the necessity of legislative changes of authorization system and procedures simplification in this sphere. It is proposed the ways to solve

problems of authorization system in construction industry.

Анотація

У статті проаналізовано існуючу дозвільну систему у сфері містобудування та капітального будівництва, обґрунтовано необхідність внесення змін у чинне законодавство в частині дозвільної системи спрощення процедур у цій сфері та запропоновано шляхи вирішення проблем дозвільної системи у сфері будівництва.

Ключові слова

Дозвільні процедури у сфері будівництва, дозвільні функції, дозвільні документи, дозвільні послуги, інвестиції, будівництво, відведення земельної ділянки, дозвіл на будівництво, прийняття об'єкта в експлуатацію.

I. Вступ

Існуюча система надання дозвільної документації на розміщення й будівництво об'єктів містобудування не сприяє привабливості інвестиційного клімату в економіці населених пунктів через недосконаліть та дублювання багатьох її процедур. У першу чергу, це стосується процедур вибору та відведення земельних ділянок, надання комунальними підприємствами технічних умов на підключення до інженерних мереж, наявності численних відомчих експертиз. Проблемам дозвільної системи у сфері будівництва присвячені дослідження аналітичного центру "Академія" [1], у багатьох публікаціях розглядаються проблеми отримання дозвільної документації на проектування, будівництво та введення об'єктів містобудування в експлуатацію в різних регіонах України, зокрема, у м. Харків [2]. Значна частина публікацій присвячена проблемам комерціалізації дозвільних послуг, суперечливості і заплутаності норм законодавства, наявності у ньому прогалин.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати існуючу дозвільну систему у сфері містобудування та капітального будівництва, обґрунтувати необхідність внесення змін у чинне законодавство та запропонувати шляхи її спрощення.

III. Результати

На сьогодні дозвільна система у сфері містобудування та капітального будівництва в Україні за своєю структурою є громіздкою і довготривалою, надзвичайно непрозорою, непередбачливою і такою, що не створює сприятливих умов для залучення інвестицій у будівництво.

На сьогодні систему надання дозвільної документації на розміщення та будівництво об'єктів сформовано на підставі законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів, якими визначено повноваження органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, служб державного нагляду щодо права погоджувати або надавати висновок від початку вибору земельних ділянок для будівництва, оформлення права на землю, надання вихідних даних, розроблення, погодження, проведення експертизи та затвердження проектної документації, надання дозволів на початок будівельних робіт та до прийняття об'єктів в експлуатацію.

Відповідно до законодавства, питання щодо надання дозвільних документів, погодження та експертизи регламентуються також рядом відомчих нормативно-правових актів, затверджених Мінрегіонбудом України, іншими центральними органами виконавчої влади, а також державними будівельними нормами.

Процедуру надання та оформлення дозвільної документації на будівництво об'єктів містобудування умовно можна поділити на шість етапів (див. рис.) [1].

Рис. Етапи оформлення дозвільної документації на будівництво об'єктів містобудування

Дозвіл на будівництво об'єкта містобудування видає виконавчий комітет місцевої ради (міської, сільської, селищної), Київська та Севастопольська міські державні адміністрації у разі делегування їм таких повноважень відповідними радами. Якщо інвестор оформив право на земельну ділянку, яка перед цим перебувала у власності міста (району чи села), то рішення про надання цієї ділянки є одночасно дозволом на будівництво.

Надання вихідних даних забезпечується виконавчими органами відповідних міських рад (Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями) або відповідними районними державними адміністраціями. Погодження вихідних даних у разі необхідності з організаціями, що надають технічні умови, або отримання додаткової інформації від них здійснюється спеціально уповноваженими органами з питань містобудування та архітектури. Спеціально уповноважені органи з питань містобудування та архітектури визначені Законом України "Про архітектурну діяльність".

Проектування, погодження та затвердження проектної документації. Інвестор самостійно обирає собі проектувальника. Погодження проектної документації здійснюється управлінням архітектури та службами, які видають технічні умови. Погодження проектної документації також може здійснюватись виконавчими органами місцевої ради, інспекцією державного архітектурно-будівельного контролю, органами державного санітарно-епідеміологічного нагляду, державного пожежного нагляду, промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, державного енергетичного нагляду, охорони навколишнього природного середовища, державної інспекції з енергозбереження та іншими органами, що здійснюють державний нагляд відповідно до призначення об'єкта.

Проведення комплексної державної експертизи проекту будівництва здійснюють місцеві служби Укрінвестекспертизи (з 01.01.2008 р. – підрозділи служби "Укрдержбудекспертизи").

Отримання дозволу на виконання будівельних робіт. З 01.01.2008 р. дозвіл видає Держархбудінспекція та її територіальні органи (у складі Міністерства регіонального розвитку та будівництва).

Будівництво об'єкта. Термін встановлюється в договорі будівельного підряду. Будівництво здійснюється згідно з договором будівельного підряду між замовником та підрядником відповідно до проектної документації (статті 875–886 Цивільного кодексу України.

Прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта та оформлення його архітектурно-технічного паспорта. Прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта здійснюється державною приймальною комісією, яка утворюється райдержадміністрацією або виконавчим комітетом міської ради міста обласного значення. До складу державної приймальної комісії включаються представники органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування, що утворив комісію, виконавчого комітету місцевої ради, на території якої розташовано закінчений будівництвом об'єкт, замовника, генерального підрядника, генерального проектувальника (автора проекту), експлуатаційної організації, що видала технічні умови, інспекції державного архітектурно-будівельного контролю, органів державного санітарно-епідеміологічного та державного пожежного нагляду.

На практиці процедура, з якою стикається інвестор при отриманні документів на виділення земельних ділянок під забудову – як житлову, так і комерційну – триває як мінімум півтора-два роки. Жоден з органів влади не відповідає в комплексі за дуже довгий ланцюжок одержання земельних ділянок і дозволів на будівництво.

Найбільш обтяжливим етапом, тривалість якого може становити декілька років, є отримання документів на проектування і будівництво [3, с. 85].

Офіційні процедури отримання документів дозвільного характеру на операції із землею та будівництвом визначаються відповідно до українського законодавства та регуляторних актів. Але на практиці часто спостерігаються відхилення від визначених процедур і зловживання, що підвищують рівень корумпованості. На практиці мінімальна ставка за дозвільні документи становить до 30% [4]. А кошти, оплачені у вигляді хабарів, покупці житла компенсують будівельникам у вартості житла, що купується.

У статті 4 Закону України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" від 06.09.2005 р. № 2806-15 передбачено, що видача документів дозвільного характеру місцевими дозвільними органами здійснюється за принципом організаційної єдності, що передбачає наявність адміністратора, у порядку, встановленому вищезазначеним Законом. Сьогодні нова система єдиних дозвільних центрів (далі – ЄДЦ) працює паралельно із традиційною системою надання дозволів. Згідно з останньою, щоб отримати дозвіл, необхідно звернутись до певної кіль-

кості урядових установ і затвердити документи. ЄДЦ дають змогу затвердити всі документи, необхідні для отримання дозволу, в одному або лише декількох органах. Система ЄДЦ почала формуватися в Україні з 2004–2005 рр., їх створення стало практично повсюдним після набуття чинності Закону України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності".

Слід зазначити, що деякі дозвільні органи відверто ігнорують і порушують Закони України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" та "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності", зокрема, ними не розроблено й не затверджено відомчих порядків видачі документів дозвільного характеру за принципом організаційної єдності [5].

У рамках проекту "Сприяння активній участі громадян у протидії корупції "Гідна Україна" було проведено перше національне дослідження підприємств, які користуються традиційною дозвільною системою та системою ЄДЦ. Метою було виявити проблеми, пов'язані з корупцією в системі отримання документів дозвільного характеру у сферах будівництва та земельних відносин. Дослідження було проведено двома етапами: протягом листопада 2007 – березня 2008 р; у лютому-квітні 2009 р. [6].

Результати порівняльного аналізу двох загальнонаціональних досліджень 2008–2009 рр. були представлені 02.07.2009 р. в інформаційному агентстві "Укрінформ". Підприємства, що користувалися традиційною дозвільною системою, вказали на значне підвищення рівня корупції за останній рік. А ті, які користувалися послугами ЄДЦ, помітили протилежну тенденцію: частка підприємств, що набули досвіду корупції під час отримання дозволів на будівництво та операцій із землею, зменшилася на 7 та 18%, відповідно. Зокрема, великі підприємства (з кількістю працівників 51 і більше), отримуючи дозволи через традиційну дозвільну систему, відчули зростання корупції у 2008–2009 рр. При отриманні дозволів на операції із землею у 2009 р. підприємства з малою площею ділянок (менше ніж 10 соток) також зіткнулися з більшим рівнем корупції, ніж у 2008 р.

За останній рік змінилися основні види корупційних практик. Здирництво частіше трапляється у традиційній дозвільній системі, а в системі ЄДЦ його рівень знизився (з 17% у 2008 р. до 6% у 2009 р.). Кількість випадків добровільного хабарництва зменшилась як у традиційній системі, так і в ЄДЦ. Однак використання особистих зв'язків у традиційній системі почастішало, тоді як у ЄДЦ таких випадків стало менше (з 26 до 15%). Що стосується дозволів на операції із землею, у традиційній дозвільній системі були зафіксовані лише незначні зміни, пов'язані з поширенням корупційних практик. Крім того, єдині дозвільні центри (далі – ЄДЦ) видають дозволи значно ефективніше, ніж це відбувається в умовах традиційної дозвільної системи. Загалом тривалість та кількість кроків, необхідних для отримання дозволів в єдиному дозвільному центрі, є істотно меншою, ніж за умов традиційної системи [6]. Звичайно, робота дозвільних центрів потребує вдосконалення. Більшість респондентів скаржилась на значну тривалість процесу отримання дозволів через ЄДЦ, на необхідність додатково самостійно звертатися до дозвільних органів, на обмеженість діапазону послуг, що надаються через дозвільні центри, та на відсутність інформації щодо процедур їх діяльності.

Як показало дослідження, за умови збільшення переліку послуг, які надають ЄДЦ, та покращання якості їх роботи, рівень корупції в дозвільній системі може бути знижений у 3–5 разів. Більшість компаній поділяє думку про те, що дозвільні центри зможуть стати досить ефективними чинниками подолання корупції.

Незважаючи на позитивні зрушення, існуюча дозвільна система у сфері будівництва є одним із важливих чинників негативного інвестиційного середовища.

Слід зазначити, що останнім часом здійснюється активна робота щодо спрощення дозвільних процедур у будівництві, запровадження принципу організаційної єдності при погодженні проектно-дозвільної документації.

Законом України "Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва" [7] спрощено дозвільні процедури у будівництві, а саме: змінами до Закону України "Про планування і забудову територій" спрощується процедура отримання вихідних даних для здійснення проектно-вишукувальних робіт, унормовано новий механізм прийняття об'єкта в експлуатацію шляхом видачі відповідного Свідоцтва, передбачено штрафні санкції за порушення службовими особами строків видачі технічних умов щодо інженерного забезпечення об'єкта архітектури; змінами до Закону України "Про архітектурну діяльність" заборонено вимагати від замовників будівництва рішення архітектурно-містобудівної ради для подальшого розгляду і погодження містобудівної та проектної документації. Такі рішення мають рекомендаційний характер.

З прийняттям Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву" від 16.09.2009 р. № 509-VI [8] запроваджується чітка, однак в окремих випадках досить об-

тяжлива для суб'єктів господарювання процедура погодження проектно-дозвільної документації, що передбачає, зокрема, погодження містобудівного обґрунтування, отримання вихідних даних, погодження проектів будівництва, отримання дозволів на виконання робіт (у тому числі, передбачено можливість отримання (на розсуд замовника) дозволу на здійснення підготовчих робіт, що суттєво скорочує загальний термін ведення будівництва) та прийняття закінчених будівництвом об'єктів. Згаданим Законом:

– скасовується анахронічний дозвіл на будівництво та дуже вартісне для підприємців архітектурно-планувальне завдання (ці обтяжливі процедури замінюються порядком отримання містобудівних умов та обмежень на складання проекту будівництва);
– встановлено безоплатність дозволу на виконання будівельних робіт, місячний термін його видачі та вичерпний перелік підстав для відмови у видачі та анулювання зазначеного дозволу;
– передбачено звільнення від погодження (з окремими органами) проектної документації, розробленої відповідно до наданих містобудівних умов і обмежень.

Також Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву" від 14.04.2009 р. № 509 передбачено, що громадяни, які є власниками або користувачами земельних ділянок у селах, селищах та містах районного значення (у разі відсутності місцевих правил забудови населеного пункту), можуть отримувати будівельний паспорт замість вихідних даних на проектування об'єкта. При цьому перелік об'єктів містобудування, щодо яких застосовується спрощена процедура, а також порядок надання будівельного паспорта встановлюються регіональними або місцевими правилами забудови.

З 20 травня 2009 р. набула чинності Постанова Кабінету Міністрів України № 534, якою затверджено нову редакцію Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів. Положеннями зазначеного Порядку, зокрема, скасовується застаріла процедура прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів; встановлюється порядок контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів Державною інспекцією державного архітектурно-будівельного контролю; спрощується процедура прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів; суттєво скорочуються строки прийняття їх в експлуатацію.

Крім того, прийнято Постанови Кабінету Міністрів України: "Про затвердження Порядку надання вихідних даних для проектування об'єктів містобудування" від 20.05.2009 р. № 489, "Про затвердження Порядку проведення державної експертизи містобудівної документації" від 20.05.2009 р. № 522 та "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2007 р. № 1269 та визнання таким, що втратив чинність, переліку проектів будівництва об'єктів виробничого призначення, для затвердження яких висновок комплексної державної експертизи необов'язковий" від 20.05.2009 р. № 478.

Новий перелік об'єктів, для проектів будівництва яких комплексний висновок державної експертизи не є обов'язковим, відповідно до Закону України "Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва", затвердженого наказом Мінрегіонбуду від 08.04.2009 р. № 145 (зареєстровано в Мін'юсті України 05.06.2009 р. за № 491/16507).

Слід відзначити, що на сьогодні проведена значна робота щодо спрощення існуючої дозвільної системи у сфері містобудування та капітального будівництва. Водночас навіть сьогодні, коли справді масового житлового будівництва на практиці немає, будівельні організації, забудовники та інвестори зазнають великих труднощів уже на самому початку – під час отримання земельної ділянки під забудову [9, с 229]. На вирішення цих та ряду інших питань націлений проект містобудівного кодексу України [10]. Його прийняття створить сприятливі умови для подальшого розвитку містобудівної діяльності, залучення інвесторів та населення до процесу розвитку населених пунктів, упорядкування розвитку територій відповідно до рішень містобудівної документації, встановлення провідного значення містобудівної документації та місцевих правил у врегулюванні розвитку населених пунктів і територій, підвищення рівня гарантій для інвестицій у будівництво за рахунок прийняття принципових рішень на початкових етапах розміщення будівництва об'єктів, реалізації на практиці регіональних (територіальних) норм з метою врахування природних та традиційних особливостей територій.

IV. Висновки

Зважаючи на викладене, важливим є комплексне планування житлової забудови через визначення принципів містобудівної політики. Необхідно встановити склад регіональних та місцевих правил забудови, порядок розміщення об'єктів будівництва та надання вихідних даних на проектування об'єктів, положення стосовно проведення громадського обговорення містобудівної документації, проведення погодження та затвердження містобудівної документації і проектів на будівництво об'єктів, особливості проведення реконструкції територій за

наявності історичної забудови, питання інформаційного забезпечення містобудівної діяльності, організації проведення комплексної державної документації та проектів на будівництво єдиною службою "Укрдержбудекспертиза". Необхідно врегулювати питання особливостей ліцензування у будівельній діяльності сертифікатів відповідальних виконавців робіт у проектуванні та будівництві, посилення відповідальності за порушення містобудівного законодавства.

Перспективи подальших досліджень полягають у вивченні стратегічних напрямів розвитку житлово-будівельної сфери та окресленні шляхів розвитку ринку житла в Україні.

Література

1. Аналіз структури існуючої дозвільної системи в сфері містобудування та капітального будівництва: звіт про науково-дослідну роботу [Електронний ресурс] / Громадська організація "Аналітичний центр "Академія". – Режим доступу: http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=1325.
2. Проблеми дозвільної системи в сфері містобудування щодо удосконалення правил забудови м. Харкова / [В.Т. Семенов, Г.В. Висоцька, Т.М. Апатенко, В.О. Мельман, С.М. Чепурна] // Комунальне господарство міст : наук.-техн. збірник. – Х., 2006. – С. 17–26.
3. Доценко-Белоус Н. Правовая экспертиза инвестирования строительства : практич. пособ. / Н. Доценко-Белоус. – К. : Юридична практика, 2006. – 544 с.
4. В Украине треть средств, вложенных в строительство, тратится на взятки [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.NEWSru.ua.
5. Головні проблеми дозвільної системи у сфері будівництва в Україні та пропозиції щодо їх розв'язання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.academia.org.ua/?p=954.
6. Дозвільні центри – більше ефективності, менше корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.opora.org.ua/news.php?id=144/.
7. Закон України "Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва" від 25.12.2008 р. № 800-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 19. – Ст. 257.
8. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву" від 16.09.2008 р. № 509-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 48. – Ст. 358.
9. Паливода К.В. Капітальні інвестиції (на прикладі житлового будівництва в Україні) / К.В. Паливода. – К. : Знання, 2009. – 711 с.
10. Проект містобудівного кодексу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua//gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511+36234.

УДК 351.83

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ, РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА МІСЦЕВОМУ РІВНЯХ

Омельчак К.О.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

In the article are considered the active mechanisms of the state management of tourist industry at national, regional and local levels, certainly essence and maintenance of the state adjusting of tourist industry, the economic mechanisms of the state are selected to a tourist sector.

Анотація

У статті розглянуто чинні механізми державного регулювання туристичної галузі на національному, регіональному та місцевому рівнях, визначено суть і зміст державного регулювання туристичної галузі, виділено економічні механізми держави щодо туристичного сектора.

Ключові слова

Туристична індустрія, політика туризму, інструменти туристичної політики, механізм державного регулювання.

І. Вступ

Туризм часто називають феноменом XX ст. І це справді так, оскільки він є однією з важливих галузей, без якої неможливо уявити собі економіку багатьох країн світу.

Зважаючи на місце та роль туризму в житті суспільства, багато держав проголосили туристичну індустрію одним із пріоритетних напрямів розвитку національної економіки та культури. Саме розвиток туризму став потужним поштовхом, який активізував розвиток економіки багатьох країн, сприяв подоланню криз, став стимулом та джере-

лом надходжень коштів для охорони природного та розбудови соціального середовища, підтримки культурного різноманіття [9].

На сьогодні туризм – найпотужніша і найдинамічніша галузь економіки та регіонального розвитку, найприбутковіша галузь світового господарства. Маються на увазі не тільки ті країни, де туризм є основою господарської діяльності, а й найбільш розвинуті індустріальні країни світу – США, Франція, Італія, Великобританія, Іспанія, Китай. Для України туризм також стає однією з найважливіших галузей економіки, а його розвиток може відіграти роль каталізатора структурної перебудови економіки.

Сьогодні дослідженню питань розвитку туризму та курортної справи присвячено величезний масив наукової літератури. Необхідно підкреслити вклад у розвиток науки про туризм учених Наукового центру розвитку туризму Державної туристичної адміністрації України, Київського університету туризму, економіки та права, Інституту туризму Федерації профспілок України, Київського торговельно-економічного університету, Кримського економічного інституту Київського національного економічного університету та ін.

Теоретико-методологічні аспекти туризму, історію його розвитку, як в Україні, так і у світі, філософські засади, принципи та підходи до різнобічного вивчення туризму як явища, окремі питання управління галуззю досліджували відомі вітчизняні вчені: В.С. Ковєшніков, М.П. Крачило, Г.П. Науменко, С.І. Попович, В.К. Федорченко, С.В. Хлоп'як, В.І. Цибух, І.М. Школа, Ю.А. Штюрмер та ін.

Вагомий внесок у формування понятійного апарату туризму зробили такі вчені, як В.А. Квартальнов, І.В. Зорин – автори "Туристичного термінологічного словника", О.О. Бейдик – автор "Українсько-російського словника термінів і понять з географії туризму і рекреаційної географії", В.К. Федорченко та І.М. Мініч – автори навчального посібника "Туристський словник-довідник" та ін. Важливо відмітити, що більшість російських (І.В. Зорин, В.А. Квартальнов, Ю.А. Штюрмер та інші) та деякі українські вчені (В.В. Абрамов, Г.Т. П'ятницька, В.К. Федорченко, Д.Ю. Юровська) у своїх дослідженнях використовує термін "туристський", який вони вважають більш коректним перекладом французького слова "touristique" як етимологічного першоджерела цього поняття. Проте в українському законодавстві, зокрема в Законі України "Про туризм", оперують терміном "туристичний" ("туристична галузь", "туристичні підприємства", "туристична діяльність" тощо), тому в нашій статті ми використовуємо саме цей термін.

Незважаючи на активізацію дослідницьких зусиль, спрямованих на аналіз питань туризму, певні аспекти державного регулювання цієї галузі залишаються недостатньо розкритими. Сьогодні бракує праць, присвячених як теоретичному осмисленню зазначених питань, так і розробленню науково обґрунтованих практичних рекомендацій щодо державного регулювання туристичної галузі на національному, регіональному та місцевому рівнях.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати чинні механізми і визначити зміст державного регулювання туристичної галузі на національному, регіональному та місцевому рівнях.

III. Результати

Проведений аналіз дає змогу виділити основні напрями, які потребують комплексного, ґрунтовного дослідження. Це, зокрема: вивчення досвіду країн Європи з організації та управління туристичною галуззю, аналіз функцій центральних органів влади з питань туризму в європейських країнах; визначення повноважень, функцій та меж впливу держави на функціонування туристичної галузі; формування дієвої вертикалі органів державної влади в галузі туризму з урахуванням потенціалу регіонів, кадрового забезпечення, розвитку інфраструктури тощо; дослідження позитивних та негативних аспектів нового Закону України "Про туризм" та інших нормативно-правових актів, що регулюють туристичну галузь в Україні; визначення ефективних механізмів партнерства державної влади, місцевого самоврядування і приватного сектора щодо розвитку туризму; формулювання методичних рекомендацій органам місцевого самоврядування щодо розвитку місцевого туризму; обґрунтування необхідності розвитку та державної підтримки соціального туризму, виділення механізмів соціалізації галузі в Україні тощо.

Результати досліджень свідчать, що сьогодні в більшості країн світу на державній основі створено національні туристичні організації, основним завданням яких є загальне керівництво розвитком туризму, збільшення надходжень валюти від іноземного туризму, сприяння подовженню туристичного сезону і переорієнтація туристичних потоків у нові райони країни.

Більшість національних туристичних організацій здійснює регулювання та контроль діяльності підприємств туристичної індустрії, зокрема щодо розбудови туристичної інфраструктури, контролю цін, класифікації туристичних послуг та продуктів, розроблення правил і регулювання діяльності турагентств і туроператорів, питань законодавства, здійснення контролю за його виконанням, оформлення ліцензій на відкриття туристичних організацій, їх класифікації.

Майже 70% національних туристичних організацій вирішують питання, пов'язані з виконанням рішень різноманітних міжнародних форумів щодо скасування або послаблення прикордонних формальностей для туристів. У 60 країнах вони беруть участь у підготовці кадрів як шляхом організації семінарів, навчальних циклів, так і за допомогою створення шкіл з готельного господарства, туризму, в 67 країнах – у заходах щодо збереження, захисту та використання туристичних ресурсів, оцінюють туристичні ресурси своїх країн. Помітною є участь національних туристичних організацій у кампаніях із захисту природи, створення національних парків та заповідників [8].

За даними Конгресу США, 175 країн світу тією чи іншою мірою регулюють сферу іноземного туризму. На необхідність координаційної та стимуляційної участі держави звертається увага і в рекомендаціях міжнародних організацій, зокрема Всесвітньої туристської організації [8].

Отже, держава здійснює регуляційний вплив на розвиток туристичної галузі через центральні органи виконавчої влади – національні туристичні організації, інші інститути, а також опосередковано – за допомогою правових важелів підтримки своєї інфраструктури і міжнародної політики тощо.

Таким чином, виникає потреба у визначенні суті і змісту державного регулювання туристичної галузі, його основних напрямів, механізмів. Однак, передусім, важливо з'ясувати сутність державної політики взагалі та в галузі туризму зокрема.

У науковій літературі не існує загальноприйнятого визначення поняття державної політики. Основним предметом дослідження в політиці є її галузі: економічна, бюджетна, соціальна, аграрна, іммміграційна, природоохоронна тощо. Структурно, на рівні інституцій державного управління, ці галузі підпорядковуються міністерствам, профільним комітетам парламенту, державним комітетам, відомствам та іншим адміністративним органам [7, с.195].

Поняття "туристична політика" виникло тоді, коли туризм перетворився на масове соціально-економічне явище і почав відігравати важливу роль в економіці багатьох країн. Головне в туристичній політиці – це вплив уповноважених органів на розвиток туристичної галузі.

Російський дослідник проблем туристичної галузі В.А. Квартальнов вважає, що державна туристична політика являє собою своєрідний спектр загальної політики держави і є її діяльністю з розвитку туристичної індустрії та суб'єктів туристичного ринку, вдосконалення форм туристичного обслуговування громадян і зміцнення на їх основі свого політичного, економічного й соціального потенціалу [2].

Мета туристичної політики характеризується динамізмом і постійним розвитком. Залежно від рівня, на якому вона визначається і реалізується, розрізняють державну туристичну політику, регіональну і туристичну політику окремих підприємств, які займаються туризмом.

Туристична політика реалізується на всій території країни, але переважно на рівні окремих регіонів з метою розв'язання соціально-економічних суперечностей між розвитком економіки регіону і туризму в ньому. Основними напрямами державної політики в галузі туризму є захист прав туристів, інтересів виробників вітчизняного туристичного продукту і підтримка внутрішнього та в'їзного (іноземного) туризму. Форми такої підтримки варіюються залежно від прямих інвестицій, спрямованих на формування туристичної інфраструктури, витрат на підготовку кадрів, наукове і рекламно-інформаційне забезпечення, просування національного туристичного продукту на світовому ринку; податкових і митних пільг, що стимулюють приплив інвестицій.

Цілком логічно вважати, що туристична політика держави як сукупність форм, методів та напрямів її впливу на функціонування туристичної галузі для досягнення цілей розвитку соціально-економічного комплексу базується на відповідних стратегії та тактиці.

У вітчизняних наукових джерелах зустрічається таке визначення туристичної стратегії: "це розробка загальної концепції розвитку галузі та цільових програм в її межах, для реалізації яких необхідний час і значні фінансові ресурси. Основною метою концепції є створення сучасної високоефективної та конкурентоспроможної туристичної індустрії, яка забезпечить широкі можливості для обслуговування споживачів (як співвітчизників, так і іноземців) та зробить значний внесок у соціально-економічний розвиток країни" [1, с. 219].

Для практичної реалізації цієї мети розробляються певні заходи. Ці конкретні дії та прийоми досягнення поставленої мети у конкретно визначених умовах можна назвати туристичною тактикою. Це, наприклад, створення нормативно-правової бази розвитку туризму, формування економічних механізмів стимулювання розвитку в'їзного та внутрішнього туризму, залучення інвестицій, уведення жорсткої системи ліцензування та сертифікації туристичної діяльності тощо.

Туристична політика має характерні риси загальної політики держави. Водночас існують і деякі специфічні фактори, під впливом яких вона формується: природні умови кра-

їни; транспортні умови, транспортна доступність; соціальні фактори: умови життя людей, система відпусток; економічні фактори, пов'язані зі створенням економічної основи для розвитку туризму (стабільні валютно-фінансові, зовнішньоекономічні відносини); правові фактори, пов'язані зі створенням і функціонуванням туристичного законодавства.

Механізм реалізації туристичної політики держави включає: складання цільових програм з розвитку туризму на державному і регіональному рівнях; розроблення конкретних заходів щодо досягнення поставленої мети; державне регулювання розвитку туристичної галузі тощо.

Отже, державне регулювання розвитку туристичної галузі є одним із механізмів реалізації політики держави в галузі туризму, а також елементом державного управління цією галуззю. На думку російського професора Г.В. Атаманчука, сутність державного управління виявляється не стільки через термін "діяльність", а більшою мірою через визначення "впливу", тобто вплив органів держави на інші органи, з якими встановлюються вертикальні і горизонтальні зв'язки [4, с. 9]. Якщо управління розглядається як "вплив", то під "регулюванням" українські вчені розуміють "процес встановлення і практичного виконання певних правил (норм) поведінки" [5, с. 281].

У свою чергу, частиною державного регулювання є державна регуляторна політика, правові та організаційні засади реалізації якої визначаються спеціальним законом.

Розвиток туристичної галузі характеризується позитивною динамікою, зміною кількісних та якісних показників туристичної галузі: збільшення туристичних потоків, відрахувань у державний та місцеві бюджети, зайнятості в туристичній галузі тощо.

У широкому розумінні державне регулювання, на думку відомого економіста С.В. Мочерного, це "сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу державних установ та організацій на розвиток суспільного способу виробництва для його стабілізації до умов, що змінюються" [3, с. 84].

Таким чином, пропонуємо державне регулювання туристичної галузі розглядати як сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу органів державної влади на розвиток туристичної галузі і створення умов для ефективної співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування та приватного сектора щодо розвитку туризму через різні механізми державного регулювання: організаційні, адміністративні, економічні, правові, екологічні тощо.

До напрямів державного регулювання туристичної галузі можна віднести:

- забезпечення впорядкування структури управління у туристичній галузі на державному та регіональному рівнях, координації дій центральних і місцевих органів виконавчої влади;
- розроблення регіональних і галузевих рішень з приватизації підприємств галузі туризму із збереженням профілю діяльності;
- аналіз функціонування суб'єктів туристичного підприємництва та підвищення ефективності їх роботи на ринку послуг, удосконалення єдиної статистичної звітності з туризму відповідно до світової практики;
- створення умов для залучення іноземних і вітчизняних інвестиційних та кредитних ресурсів;
- покращення організації туристично-оздоровчої та екскурсійної роботи серед дітей, підлітків і молоді;
- створення умов для ефективної співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування та приватного сектора щодо розвитку туризму.

Складність і багатогранність туристичної індустрії як економічної системи з розгалуженою мережею зв'язків зумовлює те, що вона може бути як наслідком сталого соціально-економічного розвитку, так і його рушійною силою. І саме ця взаємопов'язаність є базою для визначення напрямів зусиль, яких має докладати держава, щоб досягти сталого розвитку туристичної галузі, зокрема, як зазначається в монографії "Партнерство публічної влади, громадськості та приватного сектора у процесах місцевого розвитку" [6], авторами якої є вітчизняні вчені Є.О. Фишко, О.В. Бойко-Бойчук, В.М. Вакуленко:

- географічне, соціальне та економічне поширення вигод, що приносить туризм, через розроблення ефективної політики розвитку галузі на всіх рівнях (місцевому, національному, регіональному та глобальному);
- регулювання величин і напрямів потоків туристів та надходжень від них з метою зменшення нерівномірності регіонального розвитку та залежності від сезонності, а також мінімізація негативних впливів на середовище;
- підвищення результативності та максимізація доходів від туризму завдяки підвищенню рівня професіоналізму працівників галузі та використанню інноваційних методів менеджменту;
- створення умов для взаємної зацікавленості місцевих громад і туристичної індустрії щодо сприяння розвитку одне одного;

– побудова нової системи партнерських відносин між державним, громадським та приватним секторами.

Проте недоліки, пов'язані з організаційною структурою туристичної галузі, заважають їй розвиватися стабільно і безперервно, особливо такі, як різноманітність, розрізненість виробників послуг (в основному малих та середніх підприємств) та велика конкуренція між ними, що спричиняють низький рівень, а іноді й повну неспроможність об'єднати зусилля для створення єдиної стратегії дій. Проблемою є також значні коливання туристичного попиту, не тільки щорічні та сезонні, а й під впливом змін моди, інтересів, політичних та інших обставин. Певною перешкодою є також брак маркетингової інформації або нездатність правильно її інтерпретувати чи використати. Негативно впливають і сподівання, що проблеми інфраструктури (транспортні, будівництва шляхів та ін.) будуть вирішені центральними чи місцевими органами влади, хоча саме туризм створює найбільше навантаження на неї.

Мета державного регулювання як одного з інструментів державної політики – спонукати державні інституції, громадські та приватні організації, окремих громадян діяти в бажаний для суспільства спосіб [7, с. 78].

Незважаючи на близькість поглядів багатьох науковців, сталого поняття механізму державного управління та єдиного підходу до визначення його складових у юридичній науці досі не розроблено.

Так, на думку визначного радянського дослідника проблем державного управління Ю.О. Тихомирова, "механізм соціального управління є спосіб організації та функціонування управління, що знаходить своє вираження у постановці обґрунтованих цілей, у створенні та розвитку керуючої системи, яка покликана здійснювати під час управлінського процесу досягнення цілей", а механізм державного управління – "це демократична державна організація управлінського впливу на суспільні процеси" [4, с. 38].

Вітчизняні дослідники Н.Р. Нижник і О.А. Машков пропонують таке визначення механізму управління: "це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності об'єкта, яким управляють" [4, с. 37].

На думку відомого дослідника Л.П. Юзькова, існують два основні підходи до визначення поняття "механізм": структурно-організаційний та структурно-функціональний. За першим підходом, механізм характеризується як сукупність певних складових, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів, а механізм держави – як "сукупність установ", через які здійснюється "державне управління суспільством". Згідно з другим підходом, при визначенні механізму того чи іншого державно-правового інституту (процесу, явища) увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, а й на його динаміці, реальному функціонуванні. Сам Л.П. Юзьков віддає перевагу структурно-функціональному підходу і, з огляду на це, у загальному плані визначає механізм державного управління як організацію практичного здійснення державного управління (виконавчо-розпорядчої діяльності) [4, с. 38].

Отже, механізм державного управління є складним і системним утворенням, що органічно поєднує в собі ті чи інші складові.

Зрозуміло, що наведені позиції вчених щодо розуміння механізму управління та його складових, хоч і не відображають усього спектра думок, наявних у науці з цієї проблематики, проте у вузькому та широкому розумінні визначають основні підходи до її розкриття та вирішення. У вузькому розумінні механізм управління – це статична єдність певних елементів, які слугують інструментом організації управлінських явищ та процесів, у широкому – це динаміка, реальне функціонування всієї статичної єдності елементів. Через такий механізм і здійснюється реалізація влади (владних відносин), зокрема в туристичній галузі.

Для регулювання підсистем галузі використовують різні групи механізмів: економічні, правові, адміністративні тощо.

Згідно з дослідженнями Всесвітньої туристської організації, можна виділити такі економічні механізми держави щодо туристичного сектора.

По-перше, виділення державних субсидій для реалізації окремих туристичних проектів. Система субсидій широко застосовується в Греції, Австрії, Франції, Італії і, особливо, у Великобританії, де субсидії спрямовуються на будівництво готелів, спортивних споруд, збереження природних ресурсів.

По-друге, надання пільгових позик за пільговими відсотками туристичним фірмам. Контроль за реалізацією проекту, під який видається позика, здійснюється протягом усього строку його реалізації.

По-третє, державне поручительство щодо позик і субсидій, наданих комерційними банками на розвиток туризму. Окремим економічним механізмом є виділення податкових пільг для фінансового стимулювання національних та іноземних інвесторів. Наприклад, в Іспанії істотні пільгові податки надають держава і місцеві органи влади щодо інвестицій в об'єкти, розміщені в зонах "національних туристичних інтересів" та ін. [9].

До правових механізмів відносять законодавчі та нормативні акти, розроблення

правил та регулювання діяльності турагентств і туроператорів.

Серед адміністративних механізмів можна виділити: послуги державних органів (видача ліцензій, дозволів, стандартизація та сертифікація туристичних підприємств), засоби переконання, інформаційно-рекламну підтримку, сприяння у міжнародній діяльності тощо.

У наукових джерелах можна зустріти приклади різного впливу держави на досягнення оптимальних розмірів туристичного балансу. Так, в Єгипті введено правила, згідно з якими туристичні фірми отримують право відправляти туристів за кордон тільки за умови прийняття у себе втричі більшої кількості іноземних гостей. З цією ж метою аналогічні адміністративно-економічні заходи були свого часу вжиті і в Російській Федерації.

IV. Висновки

Отже, при визначенні ролі державного регулювання туристичної діяльності слід мати на увазі, що туризм як одна з найбільш динамічних складових національної економіки вимагає особливого підходу. Ця особливість полягає в тому, що, будучи багатогалузевим комплексом, туристична галузь потребує координації та регулювання більшою мірою, ніж будь-яка інша. Але надмірне державне втручання та регламентація можуть суттєво обмежити прояв підприємницької ініціативи, на якій базується становлення ринкової моделі господарювання.

Одним із першочергових завдань на рівні держави, як зазначає український дослідник З.І. Катушева, має бути чітке розмежування функцій і повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування з безумовним розширенням повноважень останніх. Адже випадки, коли місцеві державні адміністрації перебирають на себе функції і повноваження й тим самим підминають під себе місцеві органи самоврядування, не є поодинокими – це цілеспрямована політика виконавчої влади.

Таким чином, особливо важливими є формування політики туризму, системи державного регулювання туристичної галузі, визначення їх меж, форм та інструментів. Одним із найвідповідальніших завдань у формуванні політики туризму є гармонізація та координація зусиль уряду, парламенту, міністерств, відомств та інших органів державної влади, а також громадських і підприємницьких структур для більш ефективного розвитку туристичної галузі країни.

Література

1. Квартальнов В.А. Стратегический менеджмент в туризме: современный опыт управления / В.А. Квартальнов. – М. : Финансы и статистика, 1999 – 496 с.
2. Квартальнов В.А. Туризм: теория и практика / В.А. Квартальнов // Избранные труды : в 5 т. – М. : Финансы и статистика, 1998 – Т. 3. Новые цели и функции туризма: экономика и управление. – 384 с.
3. Мочерний С.В. Економічна енциклопедія : в 3 т. / С.В. Мочерний. – К. : Академія, 2000. – Т. 1. – 864 с.
4. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н.Р. Нижник, О.А. Машков ; [за заг. ред. Н.Р. Нижник]. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
5. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку : навч. посіб. / [кол. авт.: Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, Н.Г. Плахотнюк та ін.] ; [за заг. ред. Н.Р. Нижник]. – К. : НІЧЛАВА, 2003. – 288 с.
6. Партнерство публічної влади, громадськості та приватного сектора у процесах місцевого розвитку : монографія / [Є.О. Фишко, О.В. Бойко-Бойчук, В.М. Вакуленко] ; [за ред. Є.О. Фишка] ; Ін-т реформ. – К. : Вирій, 2003. – 168 с.
7. Проблеми регіональної політики : зб. наук. пр. НАН України : Ін-т регіон. дослідж. – Л., 1995. – 368 с.
8. Сайт Всесвітньої туристської організації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.world-tourism.org.
9. Туризм на порозі XXI століття: освіта, культура, екологія : матеріали міжнар. наук-практ. конф., 18–20 жовтня 1999 р., м. Київ. – К. : КУТЕП, 1999. – 268 с.

УДК 351.9

РОЛЬ ТА МІСЦЕ ДЕРЖАВНОГО АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Омельчак Т.О.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The article is considered the competition as an economic category which provides development of relations of markets and accomplished competition environment. Certainly, that main direction of modern policy is development and perfection of state control, a role and place of control in the system of state administration and correlation with other kinds of control is analysed.

Анотація

У статті розглянуто сутність конкуренції як економічної категорії, що забезпечує розвиток ринкових відносин і досконалого конкурентного середовища. Визначено, що головним напрямом сучасної політики є розвиток і вдосконалення державного контролю, проаналізовано роль та місце державного контролю антимонопольних органів у системі державного управління.

Ключові слова

Конкуренція, конкурентна політика, ринкова економіка, монопольне становище, державний контроль, антимонопольне державне регулювання, державне управління.

I. Вступ

Одним із пріоритетних напрямів сучасної економічної політики в Україні є розвиток і підтримка конкуренції. Метою конкурентної політики України є створення оптимального конкурентного середовища, яке забезпечує ефективне функціонування соціально орієнтованої ринкової економіки держави. Регулювання системи захисту економічної конкуренції розглядається як складник фундаментальних принципів і норм, які регламентують функціонування ринкової економіки.

Ринкова економіка – це економіка попиту та пропозиції, економіка порівняльних переваг і ефективного господарювання, а для її існування необхідною умовою є конкуренція.

Конкуренція – це, перш за все, змагальність суб'єктів господарювання, яка передбачає рівні умови для всіх учасників цього процесу. Пізнання і поліпшення умов буття через порівняння можливе тільки за наявності конкуренції, що дає змогу споживачу робити усвідомлений вибір з різноманітних пропозицій, порівнюючи між собою необхідні товари і послуги, а виробнику – вибирати і знаходити споживача, якому він може реалізувати свій товар з максимальною вигодою для себе.

Згідно зі ст. 42 Конституції України, держава забезпечує захист конкуренції в підприємницькій діяльності. Не допускається зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції і недобросовісна конкуренція. Види монополій визначаються Законом України "Про природні монополії" [3]. Вимоги цієї статті Конституції – фундамент, на якому тримається вся система захисту конкуренції в Україні. Закріплення в Конституції конкурентних вимог підтверджує важливу роль, яку має відігравати конкурентна політика в системі державного регулювання [6].

Значною перешкодою на шляху розвитку конкуренції є порушення нормативно встановлених правил поведінки у сфері господарювання суб'єктами господарювання, органами державної влади, органами місцевого самоврядування. Протидія таким порушенням і є одним з основних завдань антимонопольних органів України, які, згідно із законодавством, здійснюють контроль за дотриманням конкурентного законодавства.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначення економічної суті та ролі державного контролю у сфері захисту конкуренції й обмеження монополістичної діяльності, ознак антимонопольного законодавства та функцій антимонопольних органів.

III. Результати

В Україні проблеми конкурентних відносин в умовах ринкової трансформації, механізмів державного регулювання у сфері конкурентної політики та державного управління розглядалися в працях багатьох вчених: О. Андрійко, Ю. Бажала, Е. Бакалінської, З. Борисенко, С. Валітова, Г. Губерної, В. Дорофієнка, Ю. Журика, О. Костусева, В. Мамутова, А. Мерзляк, Н. Нижник, О. Олійник, Л. Пашка, О. Поважного, С. Поважного, В. Пілюшенка, Д. Решиткова, В. Савчука, Н. Саніахметової, К. Тотьєва, Н. Яременка та інших.

На сьогодні в Україні здійснені значні кроки у формуванні правової й інституційної бази державного регулювання економічної конкуренції.

Створення та розвиток конкурентного середовища – невід'ємна складова ринкової економіки. Як відзначав Л. Ерхард, конкуренція є "найбільш ефективним засобом для досягнення добробуту". Вона одна, за його словами, "дає можливість усім людям користуватися господарським прогресом, особливо в ролі споживачів. Вона ж знищує всі привілеї, що не є безпосереднім результатом підвищення продуктивності праці" [7, с. 278].

Держава постійно турбується про зміцнення гарантій вільної конкуренції. Головним напрямом такого зміцнення є державний контроль антимонопольних органів у сфері економічної конкуренції, який вони здійснюють у цій сфері суспільних відносин. Такий контроль пов'язаний з реалізацією державою правових гарантій конкуренції, закріплених у Конституції, конкурентному законодавстві, і становить одну з обов'язкових умов формування та розвитку соціально орієнтованої ринкової економіки, свободи конкуренції на товарних ринках [1].

Основи теорії конкуренції заклав англійський економіст А. Сміт. Він вважав конкуренцію чинником, який регулює суспільні і приватні інтереси та безжально витісняє з ринку фірми, які виготовляють неякісну і непотрібну ринку продукцію [8, с. 275–278]. Таким чином, дія механізму конкуренції змушує всіх учасників ринкового господарства не зупинятися на досягнутому, а перебувати в постійному пошуку нових можливостей. Конкуренція діє як примусова сила, змушуючи підприємців боротися за збільшення прибутку шляхом пошуку нових форм і методів виробництва, використання новітньої технології, нових способів організації й управління.

Державний контроль у сфері захисту економічної конкуренції покликаний охопити всю нормативно-правову основу у сфері конкуренції й обмеження монополістичної діяльності. Державний контроль у сфері конкуренції представлений як завершальна функція державного управління, тобто діяльність спеціально створених державних органів, зокрема, антимонопольних органів, яка безпосередньо спрямована на реалізацію конкурентного законодавства. Крім того, державному контролю у сфері економічної конкуренції притаманні специфічні ознаки [2].

Однією з таких специфічних ознак є те, що цей контроль здійснюється відповідними державними органами. У статті 6 Закону України "Про Антимонопольний комітет України" визначено, що Антимонопольний комітет України, адміністративні колегії Антимонопольного комітету України, державні уповноважені Антимонопольного комітету, адміністративні колегії територіальних відділень Антимонопольного комітету України є органами Антимонопольного комітету України. Так, згідно зі ст. 3 Закону України "Про Антимонопольний комітет України", одним з основних завдань цього органу є "здійснення державного контролю за дотриманням антимонопольного законодавства" [5].

У статті 4 Закону України "Про захист економічної конкуренції" закріплено положення, згідно з яким, державний контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, захист інтересів суб'єктів господарювання і споживачів від його порушень здійснюється органами Антимонопольного комітету України. Крім того, згідно з п. 2 Положення про територіальне відділення Антимонопольного комітету України, затвердженого розпорядженням Антимонопольного комітету України від 23.02.2001 р., до основних завдань відділу належать здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції і контроль за узгодженими діями [4].

Отже, для здійснення контролю у сфері захисту економічної конкуренції створена система спеціальних державних органів – Антимонопольний комітет України та його територіальні відділення, які наділені компетенцією, пов'язаною виключно з таким контролем.

Наступна ознака безпосередньо пов'язана з характером відносин, які виникають між антимонопольними органами й суб'єктами господарювання в процесі здійснення цього контролю. Так, для здійснення своїх контрольних функцій антимонопольні органи наділені конкретними повноваженнями.

Наприклад, антимонопольні органи мають право давати суб'єктам господарювання обов'язкові для виконання рекомендації про припинення порушень конкурентного законодавства і/або усунення їх наслідків тощо. Також обов'язковими для виконання є рекомендації, адресовані місцевим органам виконавчої влади або органам місцевого самоврядування щодо відміни або зміни прийнятих ними неправомірних актів чи припинення узгоджених дій, що суперечать законодавству про захист економічної конкуренції. Таким чином, в основі державного контролю антимонопольних органів лежать відносини влади й підпорядкування.

Третя ознака цього контролю вказує на те, що він є спеціальним контролем. Так, згідно зі ст. 7 Закону України "Про Антимонопольний комітет України", п. 2 Положення про територіальні відділення Антимонопольного комітету України, ці органи контролюють дотримання законодавства в процесі економічної концентрації [5]. Зокрема, такий контроль здійснюється при створенні, реорганізації, ліквідації суб'єктів господарювання; створенні об'єднань підприємств; вступі одного або декількох суб'єктів господарювання до об'єднань; при реорганізації органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю в об'єднання суб'єктів господарювання; придбанні або отриманні будь-яким іншим чином у власність, управління (користування) часток (акцій, паїв), активів (майна) у вигляді цілісних майнових комплексів суб'єктів господарювання та ін.

Крім того, антимонопольні органи здійснюють контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції органами влади, органами місцевого самоврядування, органами адміністративно-господарського управління та контролю при реалізації ними своїх повноважень [5].

Отже, в основі такого контролю лежить перевірка не просто діяльності суб'єктів господарювання, а виконання ними вимог, передбачених відповідним законодавством, і контроль, здійснюваний антимонопольними

органами України, є спеціальним контролем.

Так, згідно з вищенаведеними нормативно-правовими актами, антимонопольні органи:

– розглядають справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції;
– приймають рішення за результатами розгляду таких справ у межах своїх повноважень;
– звертаються до суду або господарського суду з позовами (заявами) у зв'язку з порушенням конкурентного законодавства;
– дають рекомендації і вносять пропозиції органам державної влади, установам, органам місцевого самоврядування, суб'єктам господарювання та їх об'єднанням щодо проведення заходів, спрямованих на обмеження монополізму, розвиток підприємництва і конкуренції, запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції;
– дають рекомендації органам влади, органам місцевого самоврядування, органам адміністративно-господарського управління і контролю, суб'єктам господарювання щодо припинення дій (бездіяльності), які містять ознаки порушень конкурентного законодавства, усунення причин цих порушень та умов, які їм сприяють, а після припинення порушення – про вживання заходів з усунення наслідків цих порушень у визначені антимонопольними органами терміни тощо.

Зокрема, державний контроль антимонопольних органів виражається у формі "активних дій", оскільки в процесі здійснення контролю антимонопольні органи можуть вживати конкретних заходів, спрямованих на виявлення, припинення й усунення порушень [5].

Отже, державному контролю у сфері захисту економічної конкуренції притаманні такі ознаки:

1) для здійснення цього контролю створена система спеціальних органів – Антимонопольний комітет України та його територіальні відділення, виняткова компетенція яких пов'язана з таким контролем;

2) в основі цього контролю лежать відносини влади і підпорядкування;

3) цей контроль є спеціальним контролем, в основі якого лежить перевірка не просто діяльності суб'єктів господарювання і реалізації повноважень органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління, а виконання ними вимог, передбачених конкурентним законодавством;

4) цьому контролю притаманний активний характер, спрямований на вживання конкретних заходів для захисту економічної конкуренції.

IV. Висновки

Таким чином, контроль є встановленням компетентними органами міри відповідності фактичних напрямів і результатів діяльності суб'єкта господарювання певним державним правилам, нормам і нормативам, а також виявленням порушень у діяльності цих суб'єктів, застосуванням заходів, які спрямовані на їх усунення, зокрема накладення санкцій. Іншими словами, контроль – це проведення перевірок різними державними органами, ухвалення ними рішень, усунення порушень суб'єктами господарювання.

А під державним контролем у сфері захисту економічної конкуренції необхідно розуміти самостійну функцію управління, що виконується Антимонопольним комітетом України, його територіальними відділеннями та їх посадовими особами після перевірки і виконання вимог конкурентного законодавства суб'єктами господарювання, органами влади, органами місцевого самоврядування, органами адміністративно-господарського управління і контролю при реалізації ними своїх повноважень.

Література

1. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. – К. : Наук. думка, 2004. – 230 с.
2. Дахно І.І. Антимонопольне право : курс лекцій / І.І. Дахно. – К. : Четверта хвиля, 1998. – 352 с.
3. Закон України "Про природні монополії" від 20.04.2000 р. № 1682-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 30. – Ст. 238.
4. Закон України "Про захист економічної конкуренції" від 11.01.2001 р. № 2210-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12. – Ст. 64.
5. Закон України "Про Антимонопольний комітет України" від 26.11.1993 р. № 3659-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50. – Ст. 472.
6. Закон України "Конституція України" від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Эрхард Л. Благосостояние для всех / Л. Эрхард. – М. : Начало-Пресс, 1991.
8. Lowrence M. Friedman. American Law. Introduction / M. Lowrence. – L., 1984. – 362 p.

УДК 338.439.5

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ

Педак І.С.
кандидат економічних наук
Класичний приватний університет

Annotation
The author examines ecological problems of Ukraine, organization ylegal levers of adjusting of these questions and role of ecological safety in their achievement.

Анотація
У статті розкрито екологічні проблеми України, організаційно-правові важелі регулювання цих питань та роль екологічної безпеки у їх досягненні.

Ключові слова
Екологічні проблеми, державне регулювання природокористування, екологічний моніторинг довкілля.

І. Вступ

Екологізація економіки та свідомості суспільства не є абсолютно новою проблемою. Практичне відображення екологічності тісно пов'язане, в першу чергу, з державним регулюванням процесів природокористування. Новим у цій проблемі є еквівалентність обміну між державою, природою та людиною, яка базується на законодавчих, організаційно-технічних рішеннях. Ця проблема на сучасному етапі є дуже актуальною. Вона була сформована протягом двох століть і сьогодні набула свого критичного значення, тому існує об'єктивна необхідність втручання держави в природно-екологічну сферу з метою досягнення збалансованого стану. Держава також має закласти основи глобального екологічно-економічного партнерства між суб'єктами підприємництва, між іноземними партнерами, на рівні планетарного співробітництва заради виживання і подальшого розвитку України, а також усієї цивілізації.

Сучасне екологічне становище не може розглядатися без минулого нашої країни, без історії природокористування, без урахування важливої для всіх нас моделі "людина – виробництво – природа", а тому ми маємо дуже уважно розглянути, проаналізувати деякі принципи, механізми, чинники, які насамперед визначили цей кризовий стан [8].

Україна повинна намагатися відповідним чином реагувати на суспільні проблеми і підтримувати прогресивні світові ініціативи та рішення: вступати у різні міжнародні союзи, товариства, підписувати угоди. Наприклад такі як підписана в Ріо-де-Жанейро 1992 р. – "Порядок денний на XXI століття", а також Конвенція про охорону біологічного різноманіття. Сьогодні Україна намагається стати державою – надійним партнером щодо вирішення глобальних і регіональних проблем в європейському і світовому співтоваристві. Багатий природно-ресурсний потенціал, високоосвічене населення, розвинуті індустрія та інфраструктура створюють усі необхідні передумови для впровадження в Україні вимог цієї Конвенції [7, с. 13].

Істотний внесок в аналіз взаємозв'язків "економічне зростання – забруднення навколишнього середовища" зробили відомі зарубіжні вчені: Дж. Адреоні, О. Голуб, К. Гофман, А. Крюгер, Р. Шмалензі.

Розробкою цих питань займаються такі українські вчені, як О. Веклич, В. Данилко, Т. Завгородня, О. Кашенко, В. Мартиненко, Л. Мельник, В.М. Навроцький, Ю.М. Саталкін, І. Синякевич, В. Трегобчук, В.Я. Шевчук. Зокрема, О. Веклич та В. Трегобчук та різнобічно аргументують необхідність введення еколого-економічної моделі ринкових реформ в Україні, підкреслюючи вигоди для підприємств, які піклуються про охорону навколишнього природного середовища.

Однак можна констатувати, що сьогодні проблеми екологічного управління залишаються хоча й інноваційними, але недостатньо розробленими для України.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – розгляд та систематизація головних теоретичних і практичних положень щодо перспектив розвитку державного регулювання у сфері екологізації та природокористування в Україні.

ІІІ. Результати

За природними умовами Україна є однією з багатих країн світу, що дає підстави з оптимізмом дивитися у майбутнє. Територія України займає площу 60 355 тис. га. Близько 95% її території – рівнина, а на частку гірських систем Карпат та Криму припадає лише 5%. Ліси займають 19% її території. Разом з тим Україна є однією з найбільш неблагополучних з екологічного погляду країн Європи [6, с. 54].

Як свідчить досвід, проводити ефективну політику невиснажливого розвитку в державі досить важко навіть за умов економіки, що

процвітає. Тим складнішою виглядає ця проблема в Україні, яка переживає успадковану глибоку системну кризу і змушена одночасно вирішувати безліч проблем: економічних, соціальних, екологічних.

Незважаючи на різні проблеми, все ж таки реалізація принципів збалансованого розвитку в Україні розпочалася майже одночасно з проголошенням незалежності. З 1991 р. економічні й екологічні реформи в нашій країні спрямовані на досягнення спочатку компромісу між виробничим і природним потенціалом, а згодом – на перехід до гармонійного їх співіснування в інтересах людей. В основу формування нової політики було покладено базовий принцип, згідно з яким, екологічна безпека держави стає важливим елементом і складовою національної і глобальної безпеки.

Виходячи з цього, в Україні розроблені "Основні напрями державної екологічної політики". Цей документ визначає не лише мету та пріоритетні завдання охорони довкілля, а й механізми їх реалізації, напрями гармонізації та інтеграції екологічної політики України в рамках процесу "Довкілля для Європи" та світового екологічного процесу. Саме на підставі цього документа, що поєднує стратегічні цілі з конкретними завданнями, розробляються програми Уряду в галузі охорони довкілля та екологічної безпеки. Після утворення цільового Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки в Україні сформовано цілісну систему регулювання й управління природокористуванням та охороною природи, екологічною безпекою, яка, за висновками міжнародних експертів, відповідає сучасним вимогам. У надзвичайно стислі терміни розроблено й оформлено правові засади для вирішення екологічних проблем, впроваджено економічний механізм природокористування, відповідно до міжнародних вимог створено національну систему стандартів щодо забезпечення екологічної безпеки та природокористування [6, с. 24].

У середині 1980-х рр. Україна опинилася на межі екологічної кризи, яка значно поглиблювалась у часи перехідного періоду. Однією з нових екопроблем є міжнародна торгівля відходами.

У параграфі 26 Декларації ООН про навколишнє середовище записано, що держави відповідають за те, щоб діяльність на їх територіях не завдавала шкоди довкіллю в інших державах. Але, на жаль, цього принципу часто не дотримуються, і не лише в разі транскордонного перенесення шкідливих речовин повітряними потоками або річками з одного району в інший. Останнім часом розпочалася торгівля токсичними відходами, яка набула міжнародних масштабів.

Експорт токсичних відходів затримує розвиток екологічно чистих технологій і виробництв. У 1990 р. близько 25 хімічних підприємств Західної Європи та США викинули понад 11 000 т ртутно-свинцевих відходів у Іспанії, в районі Амадена, переправили 8000 контейнерів із токсичними речовинами в Нігерію. Організації Грінпіс відомо понад тисячу спроб експорту смертоносних відходів по всьому світу. Часто платня за дозвіл на захоронення відходів у кілька разів перевищує національний прибуток невеликих країн Африки, Південної чи Центральної Америки, тому їх керівники погоджуються на екологічні злочини. Але в 1992 р. вже 80 держав заборонили ввезення до себе токсичних відходів. Україна не увійшла до їх складу [7, с. 2], тому лише за останні два роки було здійснено близько 40 спроб захоронити на її території шкідливих речовини (230 т промислових відходів та понад 100 т хімікатів, 390 т пластикових упаковок тощо). А в 1994 р. в Україну почали у великих обсягах надходити імпортні пестициди, які заборонені на Заході і використовуються в нас через відсутність відповідних законів, низькі вимоги до якості пестецидів та екологічну неосвіченість бізнесменів.

Зрозуміло, що надзвичайно важливим є вдосконалення нашого екологічного законодавства, посилення контролю за імпортом токсичних речовин і відходів шляхом залучення до цього широких громадських мас. Але найкращий спосіб позбутися відходів – не виробляти їх.

Нинішню екологічну ситуацію в Україні можна охарактеризувати як кризову, що формувалася протягом тривалого періоду через нехтування об'єктивними законами розвитку та відтворення природно-ресурсного комплексу України. Відбувалися структурні деформації народного господарства, за яких перевага надавалася розвитку в Україні сировинно-видобувних, найбільш екологічно небезпечних галузей промисловості.

Економіці України притаманна висока питома вага ресурсоємних та енергоємних технологій, впровадження та нарощування яких здійснювалося найбільш "дешевим" способом – без будівництва відповідних очисних споруд. Це було можливим за відсутності правових, адміністративних та економічних механізмів природокористування, які діють ефективно, та без урахування вимог охорони довкілля.

Ці та інші чинники, зокрема, низький рівень екологічної свідомості суспільства, призвели до значної деградації довкілля України, надмірного забруднення поверхневих і підземних вод, повітря і земель, нагромадження у дуже великих кількостях

шкідливих, у тому числі високотоксичних відходів виробництва.

Винятковою особливістю екологічного стану України є те, що екологічно небезпечні локальні ситуації поглиблюються великими регіональними кризами. Чорнобильська катастрофа з її довготривалими медико-біологічними, економічними та соціальними наслідками спричинила в Україні ситуацію, яка наближається до рівня глобальної екологічної катастрофи.

Незаперечно, що Україну в екологічному аспекті слід розглядати, у першу чергу, як постчорнобильську державу. Наслідки цієї катастрофи дуже значні й охоплюють майже всю територію країни. Але екологічна ситуація в цілому вимірюється значно ширшим спектром проблем [3].

Головними причинами, що призвели до загрозливого стану довкілля, є такі: застаріла технологія виробництва та обладнання, висока енергоємність та матеріалоємність, що перевищують у два-три рази відповідні показники розвинутих країн; високий рівень концентрації промислових об'єктів; несприятлива структура промислового виробництва з високою концентрацією екологічно небезпечних виробництв; відсутність належних природоохоронних систем (очисних споруд, оборотних систем водозабезпечення тощо), низький рівень експлуатації існуючих природоохоронних об'єктів; відсутність належного правового та економічного механізмів, які стимулювали б розвиток екологічно безпечних технологій та природоохоронних систем; відсутність належного контролю за охороною довкілля.

Науково-технічна революція змінює відносини людини з природою, створює нові умови її існування, помітно впливає на спосіб її життя і праці. Використовуючи сучасні засоби виробництва, людство впливає на природу в планетарному масштабі. Різке збільшення масштабів такого впливу загострило проблему передбачення наслідків людської діяльності. Екологічне прогнозування стало необхідною умовою оптимізації процесу взаємодії суспільства і природи. Тому важливо мати екологічно-економічну оцінку науково-технічного прогресу. Ця суперечливість пов'язана з нерівномірністю розвитку різних галузей виробництва, науки і техніки. Подальше вдосконалення техніки має здійснюватись із урахуванням її негативного впливу на стан природного середовища. В умовах структурної перебудови економіки України, заміни застарілої техніки і технології новими відкриваються широкі можливості для помітного зменшення негативного впливу виробничої діяльності на природу.

У сучасній екологічній ситуації важливо при оцінюванні економічної ефективності науково-технічного прогресу враховувати екологічні наслідки впровадження нової техніки, проводити комплексні екологічно-економічні експертизи нової техніки. Такій експертизі мають підлягати не тільки створені техніка і технології, а й технічні ідеї, розробки, проекти нових технічних засобів.

Охорона природи стала одним із основних пріоритетів нашої держави, оскільки збереження біологічного та ландшафтного різноманіття є основою, яка забезпечує можливість будь-якого природокористування та розвитку суспільства. Але в умовах відсутності достатніх державних коштів для здійснення природоохоронних проектів зусилля державних органів, перш за все Міністерства охорони навколишнього природного середовища і ядерної безпеки, не були спрямовані на формування нормативної та організаційної бази охорони довкілля, яка могла б ефективніше запрацювати з поліпшенням економічного становища в Україні. Нерозумне господарювання, велика розораність ґрунтів, забрудненість водних ресурсів, нагромадження величезної кількості відходів (в Україні ця цифра сьогодні сягає вже 20 млрд т; це величезна кількість, яка до того ж щороку зростає приблизно ще на мільйон), забруднення атмосферного повітря у більше ніж 50 населених пунктах, проживання в яких пов'язане з ризиком для здоров'я людини, – всі ці фактори не могли не призвести до того сумного стану здоров'я. У розробках Всесвітньої організації охорони здоров'я є дані, що з урахуванням рівня економічного розвитку країни стан здоров'я населення залежить від екологічної ситуації на 20–80%. Для України цей показник обраховано приблизно як 57%, тобто стан нашого здоров'я залежить від довкілля десь на 60%.

Фактично держава мала й має різні важелі впливу на природокористувачів, аби примусити їх не порушувати вимог екологічної безпеки, вести екологічно збалансоване господарство. Звичайно, ще треба багато зробити щодо впорядкування норм законодавства з цього питання, але слід подбати й про те, щоб додержання екологічних вимог було вигідним для підприємств – лише тоді вони його виконуватимуть. Тільки застосуванням засобів адміністративного впливу (контроль, адміністративна відповідальність конкретних керівників підприємств) ще ніколи не вдавалося забезпечити ефективного дотримання законодавчих норм. Під економічними ж важелями впливу слід розуміти не тільки плату за використання природних ресурсів, забруднення навколишнього середовища, складування відходів, а й впровадження податкових пільг за використання екологічних технологій, збалансоване виробництво.

Науковими дослідженнями щодо вивчення і розробки заходів зі збереження біологічного різноманіття зайняті фахівці наукових інститутів та центрів, насамперед, Національної академії наук (НАН): Інститутів ботаніки, зоології, гідробіології, географії, біології південних морів, екології Карпат, молекулярної біології, мікробіології, клітинної біології та генетичної інженерії, Ради по вивченню продуктивних сил, Центрального ботанічного саду, Донецького ботанічного саду та інших; Інститутів Української академії аграрних наук (УААН): землеустрою, рослинництва, землеробства, агроекології, ветеринарної медицини, розведення і генетики тварин, птахівництва, селекційно-генетичний, винограду і вина та інші; факультети і кафедри екологічного профілю навчальних закладів тощо. Ряд питань, пов'язаних з науковими дослідженнями та управлінням у цій сфері, вирішують наукові центри, лабораторії й інститути при центральних органах виконавчої влади, зокрема, Український науково-дослідний інститут екологічних проблем та Український науковий центр екології моря при Міністерстві охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки.

Формує, забезпечує та реалізує державну політику в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України (Мінекобезпеки), тобто саме це Міністерство здійснює нормативно-правове регулювання, комплексне управління та екологічний контроль щодо охорони, використання і відтворення.

В умовах державної монополізованої економіки ні штрафи, ні економічні санкції не могли бути достатньо ефективними: гроші, які нібито мали спрямовуватись на екологічні проекти, перекладалися з однієї державної кишені до іншої. Лише наявність різних форм власності природокористувачів, рівність їх перед законом, відповідно до ст. 13 Конституції, дали державі можливість ефективно впливати на стан справ в охороні довкілля; держава має можливість ставати на позицію особи і захищати її права, оскільки за всіх природокористувачів, які є суб'єктами комунальної чи приватної власності, держава вже не відповідає.

Стаття 16 Конституції визначає "забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу" обов'язками держави. Отже, екологічна функція держави має розвиватися значно ширше.

Стаття 49 Основного Закону передбачає не тільки право кожного на охорону здоров'я, але й обов'язок держави дбати про санітарно-епідемічне благополуччя.

У статті 85 (п. 6) зазначено, що парламент затверджує загальнодержавні програми охорони довкілля.

Стаття 92 визначає, що тільки законами як правовими актами вищої юридичної сили визначаються "правовий режим власності", основи екологічної безпеки, "засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору".

Таким чином, як ми бачимо, держава має необхідні правові норми на конституційному рівні для подальшого успішного вирішення тих екологічних проблем, які наявні в Україні.

Але, звичайно, одним лише Основним Законом створити повноцінну правову базу для суттєвого поліпшення екологічної ситуації неможливо. Одна з основних проблем розвитку екологічного законодавства сьогодні полягає в тому, що закони, які приймає Верховна Рада, часто мають декларативний характер, вони не є законами прямої дії, як Конституція. Закони приймають, але в них міститься багато посилань на інші законодавчі акти, тому виникає необхідність у прийнятті додаткових положень чи навіть змін. Але ж якщо ми передбачили у Конституції України, що норми екологічної безпеки вирішуються законодавчими актами, то вже жодні постанови Кабінету Міністрів чи рішення міністерств і відомств не можуть регулювати цю сферу.

Звичайно, під час роботи над екологічним законодавством треба враховувати й зарубіжний досвід. Але Україна має й багато власних відкриттів у галузі екологічного права, які ще невідомі в інших країнах. Серед них – Закон "Про охорону атмосферного повітря", у якому йдеться про оплату використання повітря у промислових потребах. Природний ресурс використовується для виробництва, і ніхто за це не платить. На жаль, хоч після прийняття Закону і були дані вказівки про розроблення відповідних нормативів з визначення та нарахування платні, але саме через відсутність цих методик згодом Мінекобезпеки порушило питання про скасування ряду положень Закону замість відкладення введення відповідних статей у дію.

Загалом же першочергова причина тієї екологічної ситуації, яку ми маємо сьогодні в Україні, – екологічний та екологічно-правовий нігілізм, ігнорування вимог екологічної безпеки у господарській діяльності.

Отже, державне регулювання у цій сфері не може існувати без ефективної системи

нагляду за станом середовища, тобто без системи моніторингу, що постійно діє.

Екологічний моніторинг довкілля є сучасною формою реалізації процесів екологічної діяльності за допомогою засобів інформатизації і забезпечує регулярне оцінювання і прогнозування стану середовища життєдіяльності суспільства та умов функціонування екосистем для прийняття управлінських рішень щодо екологічної безпеки, збереження природного середовища та раціонального природокористування.

Створення та функціонування Державної системи екологічного моніторингу довкілля має сприяти здійсненню державної екологічної політики, яка передбачає:

– екологічно раціональне використання природного та соціально-економічного потенціалу держави, збереження сприятливого середовища життєдіяльності суспільства;
– соціально-екологічне та економічно раціональне вирішення проблем, які виникають у результаті забруднення довкілля, небезпечних природних явищ, техногенних аварій і катастроф;
– розвиток міжнародного співробітництва щодо збереження біорізноманіття природи, охорони озонового шару атмосфери, запобігання антропогенній зміні клімату, захисту лісів і лісовідновлення, транскордонного забруднення довкілля, відновлення природного стану Дніпра, Дунаю, Чорного і Азовського морів.

До основних пріоритетів охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів належать:

– гарантування екологічної безпеки ядерних об'єктів і радіаційного захисту населення та довкілля, зведення до мінімуму шкідливого впливу наслідків аварії на Чорнобильській АЕС;
– поліпшення екологічного стану басейнів річок України та якості питної води;
– стабілізація та поліпшення екологічного стану в містах і промислових центрах Донецько-Придніпровського регіону;
– будівництво нових та реконструкція діючих потужностей комунальних очисних каналізаційних споруд;
– запобігання забрудненню Чорного та Азовського морів і поліпшення їх екологічного стану;
– формування збалансованої системи природокористування та адекватна структурна перебудова виробничого потенціалу економіки, екологізація технологій у промисловості, енергетиці, будівництві, сільському господарстві, на транспорті;
– збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, заповідна справа.

IV. Висновки

Таким чином, державна політика у сфері екології, як і в будь-якій іншій сфері, має базуватися на стабільній системі законодавства, актів, нормативів, але ця система, особливо в період економічних криз, має бути еластичною, тобто вміти швидко реагувати на зміни навколишніх компонентів, вміти пристосовуватися до змін занадто складного середовища. І це є дуже ефективним засобом подолання екологічної кризи та забезпечення природоохоронної функції держави.

Правовий механізм має надати основним напрямам чіткої цілеспрямованості, формальної визначеності, загальнообов'язковості, сприяти врегулюванню відносин у галузі екології, застосуванню превентивних, оперативних, стимуляційних і примусових заходів до юридичних та фізичних осіб щодо використання природних ресурсів та їх відходів і юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства.

Державна система екомоніторингу довкілля є інтегрованою інформаційною системою, що здійснює збирання, збереження та оброблення екологічної інформації для відомчого й комплексного оцінювання і прогнозу стану природних середовищ, умов життєдіяльності, вироблення обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних соціальних, економічних та екологічних рішень на всіх рівнях державної виконавчої влади, удосконалення відповідних законодавчих актів, а також виконання зобов'язань України з міжнародних екологічних угод, програм, проектів і заходів.

Література

1. Конституція України : прийнята 28.06.1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
2. Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25.06.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua.
3. Закон України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" від 13.07.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua.
4. Екологічне законодавство України : зб. норматив. актів / [відп. ред. І.О. Заєць]. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 416 с.
5. Кашенко О.Л. Екологічна сутність економічних категорій / О.Л. Кашенко. – Суми : Довкілля, 2001. – С. 132.
6. Лазор О. Екологічна політика України: європейський вибір / О. Лазор // Вісн. НАДУ. – 2003. – № 3. – С. 265–270.
7. Міжнародний досвід застосування економічних важелів для здійснення екологічної політики // Семінар. – К., 1997.
8. Соколов Ю.М. Екологія суспільства / Ю.М. Соколов. – О. : ТЭС, 2002. – 158 с.

УДК 351.72

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ В СУЧАСНИХ ПОЛІТИЧНИХ ТА ЕКОНОМІЧНИХ УМОВАХ

Підмогильний О.О.
аспірант Класичного приватного університету

Annotation
An author is consider the issue of the day of adjusting of government purchases in Ukraine, ways and mechanisms of their permission are offered in accordance with modern economic and political terms, foreign experience.

Анотація
Розглянуто актуальні проблеми у сфері регулювання державних закупівель в Україні, запропоновано шляхи та механізми їх вирішення відповідно до сучасних економічних та політичних умов і світового досвіду.

Ключові слова
Прок'юремент, система державних закупівель, уповноважений орган, електронні торги, операційний аудит, фінансовий контроль.

I. Вступ

Розвиток системи державних закупівель, створення умов для її ефективного функціонування, підвищення рівня конкуренції в цій сфері та забезпечення її прозорості на сьогодні є найактуальнішим пріоритетним напрямом внутрішньої державної політики. Останніми роками саме сфера державного прок'юремента в Україні переживає складні часи, що має дуже негативні наслідки для розвитку економіки країни в цілому. На сучасному етапі розвитку України управління державними закупівлями здійснюється в ручному режимі, а інформація про них залишається закритою від громадян та громадських організацій. Недосконаліть чинного Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти (далі – Положення), затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2008 р. № 921, зі змінами, а також бездіяльність уповноваженого органу у сфері державних закупівель призвели до падіння конкуренції, недотримання відкритості та прозорості на всіх стадіях закупівлі, а також максимальної економії та ефективності. Найбільш розповсюдженими явищами є корупційні дії і зловживання замовників торгів, адже сучасна сфера прок'юремента не вирішує основних принципів державних закупівель, зокрема: не дискримінації учасників та об'єктивного і неупередженого оцінювання тендерних пропозицій.

Проблемам розвитку сфери державних закупівель присвячені праці таких вітчизняних науковців, як: О. Костусєв, О. Овсянюк-Бердадіна, А. Савченко, В. Смиричинський, О. Шатковський та ін.

Водночас, незважаючи на актуальність відповідної проблематики, регулювання сфери державних закупівель в Україні ще не стало пріоритетним напрямом для наукових досліджень, тому, передусім, аналізується в працях практичних працівників правоохоронних та контрольних органів.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити актуальні проблеми у сфері регулювання державних закупівель, проаналізувати їх та визначити шляхи і механізми їх вирішення.

III. Результати

На сьогодні основним проблемним питанням у цій сфері залишається неврегульованість зазначених відносин на законодавчому рівні, що можливе лише за допомогою прийняття Верховною Радою України нового закону, що регулює сферу державних закупівель, оскільки лише принципово новий законодавчий акт зможе усунути кризу держзакупівель в Україні.

Найбільш ефективним заходом щодо стабілізації ситуації у сфері державних закупівель в умовах фінансової кризи є прийняття зазначеного закону в редакції, що відповідатиме кращим світовим практикам, зокрема, директивам ЄС у сфері державних закупівель, оскільки міжнародні зобов'язання перед СОТ та чітко сформульована мета наближення національного законодавства до нормативної бази ЄС унеможливлюють відступ від міжнародних принципів і стандартів у сфері державних закупівель.

Отже, зобов'язання України полягають у необхідності зближення чинного і майбутнього законодавства України із законодавством Європейського Союзу. З цією метою Україна має вживати заходів для забезпечення того, щоб її законодавство поступово було приведене у відповідність із законодавством Європейського Союзу.

Так, частина друга ст. 51 Угоди про партнерство і співробітництво між Європейським Співтовариством і Україною в числі 16 пріоритетних галузей, у яких необхідно забезпе-

чити зближення законодавства, передбачає і державні закупівлі. Тому, враховуючи, що в Україні саме зараз відбувається процес законодавчого врегулювання відносин у сфері державних закупівель, надзвичайно актуальним є питання прийняття саме такого Закону, який би дав змогу запровадити справедливу інституційну основу для державних закупівель, на якій можна побудувати і надалі посилити та реформувати загальну систему закупівель відповідно до кращої європейської практики [2].

Таким чином, прийняття закону забезпечить подальше функціонування системи державних закупівель, спрямоване на підвищення дієвості механізму закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, підвищення рівня конкуренції у цій сфері з урахуванням міжнародного права, зокрема законодавства Європейського Союзу та норм і правил Світової організації торгівлі.

Також слід зазначити, що відсутність законодавчо встановленого правового поля у сфері державних закупівель призводить до руйнування прозорості системи держзакупівель.

Так, за даними Рахункової палати України, останнім часом домінує неконкурентна процедура закупівлі в одного учасника. Якщо в цілому за конкурентними процедурами закупівель у 2008 р. було укладено договорів на суму понад 86,9 млрд грн, то за процедурою закупівлі в одного учасника – на суму більш ніж 80,3 млрд грн, що становить 48% від усієї суми укладених договорів [5].

Водночас важливу роль у сфері державних тендерів, враховуючи аналогічний світовий досвід, має відігравати й уповноважений орган у сфері державних закупівель. Так, Положенням спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань координації держзакупівель визначено Міністерство економіки України.

До його основних функцій у цій сфері відносять:

– розроблення проектів нормативно-правових актів щодо функціонування системи закупівель;
– розгляд скарг, поданих учасниками до моменту укладення договору про закупівлю;
– погодження застосування процедури торгів з обмеженою участю та процедури закупівлі в одного учасника;
– надання роз'яснень щодо порядку застосування законодавства у сфері закупівель;
– розроблення та затвердження відповідних документів, що регулюють сферу держзакупівель;
– подання правоохоронним органам матеріалів про факти порушення встановленого порядку проведення процедур закупівель, за які передбачена адміністративна чи кримінальна відповідальність;
– затвердження навчальних програм з питань підготовки спеціалістів у сфері здійснення закупівель та підвищення їх кваліфікації;
– видання інформаційного бюлетеня "Вісник державних закупівель"; забезпечення функціонування веб-порталу з питань державних закупівель;
– здійснення в рамках своїх повноважень контролю за дотриманням вимог законодавства у сфері закупівель;
– організація навчання спеціалістів у сфері здійснення закупівель та підвищення їх кваліфікації з виданням відповідного сертифіката встановленого зразка;
– прийняття рішення щодо визнання результатів процедури закупівлі недійсними у випадках встановлення порушень законодавства тощо [3].

Отже, при покладенні на Мінекономіки зазначених функцій урядовцями були чітко враховані як позитивний світовий досвід функціонування відповідних державних структур, так і "прогалини" вітчизняного законодавства, що протягом лише чотирьох років провело незрозумілу ротацію уповноважених органів: Мінекономіки – Антимонопольний комітет України – Міжвідомча комісія з питань державних закупівель – Мінекономіки.

Проте, ретельне дослідження нормативно-правової бази, яка регулює питання державних закупівель, а також дослідження стану системи державних закупівель, системність кризових явищ у цій сфері свідчить, що на сьогодні існує цілий ряд проблем щодо діяльності Мінекономіки як спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань координації закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти.

До основних проблемних питань у діяльності Мінекономіки в сфері державних закупівель слід віднести:

1) фактичну відсутність належного оперативного (попереднього) та системного державного контролю за витрачанням державних коштів, що призводить до геометричного зростання порушень у сфері державних закупівель;

2) невелика чисельність кадрового потенціалу, що здійснює координацію сфери державних закупівель (у центральному апараті Мінекономіки – 25 осіб, а його територіальних підрозділах такі фахівці відсутні взагалі), призводить до зволікання з розглядом скарг на незаконні дії замовників торгів та здійснення перевірок щодо дотримання розпорядниками державних коштів норм чинного законодавства.

Отже, не маючи достатньої кількості відповідних фахівців та розгалуженої територіальної мережі органів, Мінекономіки Україні в змозі належно забезпечити функції державного контролю у сфері державних закупівель.

Крім того, до кризових явищ у цій сфері призводить розпорошення регуляційних функцій держави щодо нагляду, контролю та координації у сфері закупівель між різними органами виконавчої, законодавчої влади, а також громадськими організаціями і суб'єктами господарювання. Це створило неузгодженість, дублювання функцій між різними органами та не забезпечує єдиної державної політики у сфері закупівель.

Назріла необхідність сконцентрувати наглядову та координаційну функції регулювання системи державних закупівель у повноваженнях єдиного органу державної влади. При цьому, в умовах фінансової кризи створення нової структури є серйозним тягарем для Державного бюджету.

Слід зазначити, що на сьогодні з-поміж державних органів, що здійснюють нагляд (контроль) у сфері держзакупівель лише Головне контрольно-ревізійне управління України має достатньо висококваліфікованих фахівців та розгалужену систему територіальних управлінь, здатних забезпечити здійснення постійного державного контролю за витрачанням державних коштів, оскільки до складу Державної контрольно-ревізійної служби в Україні входять: контрольно-ревізійні управління в Автономній Республіці Крим, 24 областях, містах Київ і Севастополь та 562 контрольно-ревізійні відділи в районах, містах і районах у містах.

І це попри те, що чинним законодавством за Головним контрольно-ревізійним управлінням та його територіальними органами закріплено й інші функції у сфері державного прок'юремента: здійснення контролю, притягнення до адміністративної відповідальності, взаємодія з правоохоронними та іншими державними органами, запобігання проявам корупції.

Поряд з цим, одним із шляхів удосконалення системи державних закупівель може стати запровадження електронної системи управління державними закупівлями, що дасть змогу значно підвищити прозорість та ефективність проведення конкурентних процедур закупівель, зменшити негативний вплив бюрократизму, протекціонізму та суб'єктивізму під час вибору переможців тендеру. Для прикладу – наш північний сусід Російська Федерація вже кілька років як перейшла на систему електронних торгів, поступово наближається до цього й Білорусь.

Водночас реалізація електронних державних закупівель є дуже актуальною для України. Так, оприлюднення в мережі Інтернет інформації про торги, що проводяться, та про їх результати робить цей сектор діяльності держави відкритим та прозорим для кожного громадянина, що є дієвим засобом для боротьби з корупцією.

Крім того, зазначене призводить до розширення переліку постачальників, що беруть участь у проведенні торгів, покращання ефективності закупівель (здешевлення, прискорення та спрощення процедур торгів), дає змогу Україні стати повноправним учасником світової системи електронної комерції, що, наразі, формується.

Водночас економічні тенденції й наслідки світової фінансової кризи засвідчили необхідність удосконалення фінансово-бюджетної політики й формування відповідних механізмів державного фінансового контролю як вагомої складової фінансової системи країни. Так, важливим елементом стратегії попередження зловживань та неефективного використання державних ресурсів виступає посилення контролю за витрачанням державних коштів, передусім, підприємствами – монополістами державного сектора економіки.

При цьому, слід зазначити, що в умовах світової фінансової кризи канонічні (архаїчні) методи контролю втрачають своє значення, сфера державного контролю за економним та ефективним витрачанням державних коштів, перш за все, потребує вдосконалення та переорієнтації.

Разом із власне контрольними функціями назріла необхідність включати в рамках фінансового контролю елементи аудиту державних закупівель.

Перші кроки з цього приводу вже зроблені. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2009 р. № 506 затверджено Порядок проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту окремих господарських операцій [4].

Одним з основних завдань операційного аудиту є сприяння забезпеченню суб'єктами господарювання законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів.

При цьому, моніторингу підлягають платіжні доручення на проведення банківських розрахунків до їх підписання керівником суб'єкта господарювання за зобов'язаннями поточного та попередніх періодів, що сприяє попередженню та профілактиці негативних наслідків від здійснення "ризикових закупівель".

Якщо зазначені заходи будуть вчасними і дієвими, то можна очікувати на їх позитивний міні-вплив на фінансову кризу, оскільки: по-перше, забезпечуватиметься економія державних коштів через різницю в цінах, що застосовуються товаровиробниками й посе-

редниками; по-друге, збільшиться надходження державних коштів до виробників, зокрема, українських, які здебільшого сплачують податки; по-третє, будуть мінімізовані підстави для масового звільнення працівників із вітчизняних підприємств.

Таким чином, процес удосконалення фінансового контролю у сфері державних закупівель має знаходитися в постійній динаміці, а сам контроль – відповідати умовам сьогодення і виступати одним із базових елементів боротьби з "тіньовою" економікою та фінансовим шахрайством задля забезпечення прозорості, конкурентності та дієвості процедур держзакупівель, що є важливим фактором ефективного функціонування системи державних закупівель в Україні.

IV. Висновки

Отже, результати цього дослідження свідчать, що подальше регулювання сфери державних закупівель в Україні є доцільним з урахуванням таких шляхів його вдосконалення:

1. Терміново прийняти відповідний закон, що регулює сферу державних закупівель, з дотриманням, при цьому, міжнародних норм та рекомендацій Світового банку та Світової організації торгівлі.

2. Розробити та затвердити стратегію розвитку системи електронних державних закупівель, створити умови для появи інформаційних ресурсів, на базі яких будуть проводитись електронні державні закупівлі в режимі он-лайн.

3. Впорядкувати функції та повноваження контрольних органів у сфері державних закупівель.

Література

1. Звернення учасників п'ятого Всеукраїнського круглого столу "Державні закупівлі в сучасних економічних та політичних умовах, м. Харків, 03.12.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://procurement.in.ua/news-2524-page1.html.
2. Звіт щодо здійснення замовниками закупівель за державні кошти у першому півріччі 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=138275&cost_id=129962.
3. Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2008 р. № 921 (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.
4. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту окремих господарських операцій" від 20.05.2009 р. № 506 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.
5. Через відкати на держзакупівлях бюджет втратить 35–40 млрд гривень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://news.finance.ua/ua/-/1/0/all/2009/09/14/171106.

УДК 351.823

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ВИРОБНИЦТВОМ ПРОДОВОЛЬЧОЇ ПРОДУКЦІЇ

Приходько О.М.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The author is grounding the necessity of existence of interregional auction-wholesale market, offers conducting of auctions on auction-wholesale market with the use of mechanisms of electronic trade exchanges, system of measures realizing by the executive public authorities jointly with a regional exchange with the purpose of creation of terms of the economic personal interest of market subjects and balanced of food stuffs turn, conducts the technology of auctions of exchanges in the article.

Анотація

У статті автором обґрунтовано необхідність існування міжрегіонального торгово-оптового ринку, запропоновано проведення торгів на торгово-оптовому ринку з використанням біржових механізмів електронної торгівлі, систему заходів, що реалізуються органами державної виконавчої влади спільно з регіональною біржею з метою створення умов економічної зацікавленості суб'єктів ринку і збалансованості обороту продовольчих товарів, розглянуто технологію проведення біржових торгів.

Ключові слова

Державне управління, виробництво, обіг, продовольча продукція, біржа, торгово-оптовий ринок, орган державної влади, орган місцевого самоврядування, суб'єкт ринку.

І. Вступ

Продовольча забезпеченість є однією зі складних глобальних проблем людства. Особливо актуальною вона є для країн, що розвиваються, і держав з перехідною економікою, де через слабку розвинутість і неефективність сільськогосподарського виробництва, низьку платоспроможність населення, споживання продуктів харчування на душу населення значно нижче від прийнятих медичних норм. Ця обставина значною мірою загострює проблеми здоров'я людей, провокує соціальне напруження, формує залежність країни від імпортних постачань продовольства, підриває основи державної безпеки.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – запропонувати систему державного управління процесами виробництва й обігу продовольчої продукції в регіоні.

ІІІ. Результати

Актуальність організації системи державного управління процесами виробництва й обігу продовольчої продукції та фінансів на території регіону зумовлюється необхідністю забезпечення економічної й продовольчої безпеки Запорізької області та України в цілому.

Проект створення торгово-оптового ринку (далі – ТОР) складається з двох частин:

1) організація системи електронних аукціонів, що проводяться біржею в режимі реального часу в загальнодоступній мережі Інтернет, у тому числі з метою закупівель продукції для державних і регіональних потреб на регіональному оптовому ринку;

2) ухвалення системи заходів, що реалізуються органами державної виконавчої влади спільно з біржею з метою створення умов економічної зацікавленості суб'єктів регіонального ТОР і забезпечення збалансованості обороту продовольчих товарів.

Система електронних аукціонів, у свою чергу, має включати таке: формування й підтримку баз даних про попит і пропозицію в електронному вигляді в режимі реального часу, суміщене з функціонуванням Інтернет-виставки; здійснення операцій між продавцями і покупцями безпосередньо в самій електронній біржовій торговій системі; встановлення контрактних відносин між учасниками торгів на підставі зареєстрованих у процесі торгів операцій з використанням електронного цифрового підпису; при постачаннях продукції для державних і регіональних потреб проводиться аналіз ходу й результатів біржових торгів, а також координація дій державних і регіональних замовників з боку виконавчої влади через уповноваженого координатора.

Система заходів, що реалізуються органами державної виконавчої влади спільно з регіональною біржею з метою створення умов економічної зацікавленості суб'єктів ринку і збалансованості обороту продовольчих товарів, у свою чергу, включає:

– концентрацію фінансових ресурсів бюджетів усіх рівнів для формування найбільш об'єктивної ринкової ціни продукції на конкретній території, у конкретний проміжок часу на основі економічної зацікавленості учасників біржового ринку;
– поєднання ринку розміщення державних і регіональних замовлень із загальним регіональним електронним ТОР у цілому;
– забезпечення умов збалансованості обороту продукції і фінансів на основі сформованих ринкових цін у рамках біржового електронного товарно-оптового ринку;
– активізація обороту продовольчих товарів, збільшення доходів бюджету за рахунок реалізації клірингу й залучення вільних грошей банків для розрахунків контрактних відносин та здійснення обов'язкових платежів за наслідками торгів на біржовому ринку.

На підставі аналізу визначено, що загальними завданнями в період інституційних перетворень мають бути такі:

– створення ефективної системи захисту прав власників [1];
– приведення регіональних програм у відповідність з державними, розробка регіональних законодавчих актів;
– створення інститутів інтеграційної економічної політики регіону;
– стимулювання розвитку інститутів суспільної самоорганізації асоціацій підприємців, банків, профспілок, союзів споживачів, наукових співтовариств тощо.

Можна виділити п'ять основних напрямів інституційних перетворень на регіональному рівні, які дадуть змогу підвищити ефективність регіональних інституційних структур. До них належать: моніторинг державного і регіонального регулювання ринків; створення й упровадження системи фінансових інструментів (ф'ючерсних регіональних контрактів) на сільськогосподарських ринках регіону; розробка й упровадження нових інститутів у галузі державних закупівель; створення інститутів з акумуляції інвестиційних ресурсів на рівні регіону; розробка та реалізація регіональної концепції розкриття інформації про стан і динаміку товарно-оптового ринку.

Підвищення ефективності торгів на ТОР пов'язане з переходом на нову технологічну основу їх проведення – електронні торги. Сучасні інформаційні Інтернет-технології приводять до різкого багаторазового здешевлення операцій пошуку альтернатив на ринку і розширюють кон'юнктуру глобально-

го ринку. Оскільки в основі електронної торгівлі лежать інформаційні мережі й потоки, інтегровані в мережу Інтернет, то це покращує транспарентність ринків: покупці і продавці практично миттєво отримують інформацію про ціни, якість і умови постачання, пропоновані різними конкурентами. Формується інформація для проведення найбільш ресурсоощадної аукціонної форми торгів. Крім того, електронні торги самі по собі здатні до запобігання таким негативним явищам, як криміналізація ринкових процесів, ухилення від податків, відплив капіталів за кордон.

Створення електронної системи торгів із закупівлі (продажу) товарів і послуг для державних потреб у регіоні дає змогу реалізувати:

– забезпечення єдиних технологічних зв'язків з використанням сучасних інформаційних технологій віртуального простору, недопущення роз'єднаності органів виконавчої влади регіону в питаннях державних закупівель і державного регулювання, що може призвести до втрати економічного контролю і значних додаткових витрат при закупівлі товарів, робіт і послуг;
– можливість проведення аналізу руху товарів для державних потреб та інших спеціальних питань з найменшими витратами;
– забезпечення моніторингу, контролю й обліку вільних фінансових і матеріальних ресурсів і тих, яких не вистачає;
– аналіз фінансових і товарних потоків на регіональному та місцевому рівнях;
– оптимізацію податкової, тарифної та митної політики у сфері торгових і фінансових операцій;
– економію бюджетних коштів, що виділяються на закупівлю товарів і послуг для державних потреб (15–20% і більше);
– інтеграцію в міжнародні інформаційні системи закупівель товарів і послуг для державних потреб.

Необхідність вирішення намічених Програмою створення ТОР масштабних і значущих із соціально-економічного погляду проблем за допомогою залучення й використання значних фінансових ресурсів порушує питання про фінансову прозорість і контроль за використанням державних бюджетних коштів при реалізації Програми.

Фінансова прозорість реалізації Програми має бути досягнута шляхом упровадження довершеної системи програмно-цільового фінансування реалізації Програми в цілому, а також окремих заходів і проектів, що проводяться в її рамках. Доцільним є використання інструментів оперативного фінансового контролю над заходами, що проводяться, і оцінювання кінцевих і проміжних результатів цих заходів. Дуже важливим елементом слід вважати контрольованість основних операторів трансфертів, що спрямовуються на вирішення передбачених завдань. Враховуючи високий рівень надійності казначейської системи як оператора трансфертів, основна робота в цій галузі має бути сконцентрована на банківській системі регіону. Істотну допомогу тут надасть забезпечення фінансової прозорості витрачання коштів бюджетами регіонального й державного рівнів, а також використання інструментів фінансового контролю над цільовим та ефективним використанням коштів, що виділяються, підрядчиками – приватними фірмами.

Основний акцент зроблений на розвиток прогресивних механізмів залучення позабюджетних ресурсів у сектор малого бізнесу. У процесі реалізації програмних заходів закладається основа, що дає змогу після 2010 р. створити умови для ресурсного забезпечення малого підприємництва за рахунок внутрішніх джерел.

Пріоритетні напрями Програми передбачають розробку нових схем роботи з банками і кредитно-фінансовими установами (створення спеціалізованих кредитних організацій для фінансування малих і середніх підприємств, розвиток ринку цінних паперів малих і середніх підприємств).

Необхідність створення міжрегіонального ТОР визначається рівнем розвитку агропромислового комплексу регіону й розмірами його товарних ресурсів, що в сукупності з платоспроможним попитом населення зумовлює рівень ввезення і вивезення продовольства.

Міжрегіональний ТОР, перш за все, вирішує проблеми продовольчого забезпечення, незалежно від того, є регіон постачальником продукції чи її споживачем. Крім того, міжрегіональний ТОР, сформований на біржі, сприяє надходженню коштів до місцевого бюджету за рахунок легалізації торгівлі. Нарешті, легалізація торгівлі сама по собі позитивно впливає на економіку. На міжрегіональному ТОР торгівля набуває реєстраційного характеру; полегшується уніфікація контрактів; підвищується рівень правового забезпечення електронних торгових операцій на біржі.

Специфіка міжрегіонального ТОР та агрокліматичні умови регіону висувають ряд вимог до видів продовольства, які будуть на ньому представлені, а саме: істотна частка в харчовому раціоні населення; висока транспортабельність, що дає змогу перерозподіляти продовольство між регіонами; придатність до порівняно тривалого зберігання.

Ми рекомендуємо проведення торгів на ТОР, використовуючи біржові механізми електронної торгівлі. Для наочної ілюстрації

проведення біржових торгів доцільно розглянути технологію одного торгового дня.

Регіональна біржа на підставі документів з акредитації формує електронну базу учасників біржових торгів та ідентифікацію кожного учасника шляхом призначення кодів. Код учасника торгів одночасно є номером аналітичного рахунка учасника для обліку гарантійних внесків і зобов'язань за результатами біржових торгів.

Під біржовим товаром розуміють не вилучений з обороту товар певного роду і якості, зокрема стандартний контракт і коносамент на вказаний товар, допущений в установленому порядку біржею до біржової торгівлі [3]. Торги ведуться за встановленою номенклатурою відповідно до системи кодування товарів.

Враховуючи, що сервер біржі в мережі Інтернет функціонує 24 години на добу без вихідних, кожен учасник біржових торгів у будь-який час може подати заявку на чергові біржові торги, які проводяться за правилами біржових торгів з 11:00 до 15:00 години щодня з понеділка до п'ятниці. Електронна система торгів дає змогу приймати заявки в такому вигляді: активна заявка на продаж продукції, активна заявка на купівлю продукції.

У день проведення торгів електронна торгова система автоматично активує торгову сесію згідно з регламентом, унаслідок чого, згідно з умовами поданих на торги заявок, починають формуватися операції. До критеріїв вибору заявок, що збігаються, входять такі параметри, як збіг коду номенклатури товарів, час подачі заявок, цінові параметри заявок, умови активації заявок у передбачених випадках.

З метою забезпечення серйозності намірів учасника торгів з купівлі або продажу продукції всі учасники біржових торгів роблять гарантійні внески. Доступ державних і регіональних замовників в електронну торгову систему може бути здійснений за одним із запропонованих варіантів: безпосередня участь у біржових торгах з біржового торгового залу через оператора біржі; безпосередня участь в електронних торгах через засоби телекомунікації і видалений термінал учасника електронних біржових торгів; через одну з брокерських контор, акредитованих на біржі як її члени, або постійних відвідувачів біржових торгів.

Акредитовані учасники біржових торгів беруть участь у торговій сесії через окремі торгові термінали, використовуючи будь-який з доступних способів передачі даних. Це може бути локальна мережа біржі, корпоративна мережа регіону або глобальна мережа Інтернет.

У процесі проведення торгів першими задовольняються заявки на купівлю або продаж за такими правилами.

За пріоритетом ціни: на купівлю – в порядку убування цін у заявках на продаж; на продаж – у порядку зростання цін у заявках на купівлю.

За пріоритетом часу: при рівності заявлених цін заявок задовольняються ті, які були подані раніше.

Всі зареєстровані в процесі біржового торгу операції включаються в "Реєстр операцій" конкретної дати торгів. У період з 15.00 до 16.00 години біржа здійснює перевірку забезпеченості операцій, погоджує параметри операцій державних замовників або операцій, здійснених у їх інтересах, з координатором дій державних і регіональних замовників на біржових торгах, відповідно. У період з 16.00 до 18.00 години із зареєстрованих за наслідками біржових торгів контрактів біржа формує зведений клірингові звіт і робить усі необхідні дії для реалізації клірингу зобов'язань учасників біржових торгів в банку, що обслуговує. Біржа не є стороною за біржовим контрактом, а здійснює їх реєстрацію.

Розміщення державного й регіонального замовлення через відкриті біржові аукціони дає змогу забезпечити взаємне проникнення ринку продовольства, організовуваного виробниками і споживачами продукції, в ринок державного й регіонального замовлення, забезпечує прозорість цінових показників розміщення такого замовлення та саморегулювання з урахуванням узагальненого попиту й пропозиції. Цінові показники такого ринку безпосередньо впливають на доходи бюджету через декларовані біржею котирування ціни.

Доходи й витрати бюджету формуються від різного рівня ціни продукції. При цьому ціни закупівель продукції для державних і регіональних потреб (витрачання бюджетних коштів), як правило, вищі за ціни, від яких розраховується база оподаткування підприємства.

Система організації розміщення державного й регіонального замовлення не забезпечує формування умов збалансованості обороту фінансів при виконанні бюджету поточного року на рівні цінового показника. Держава щорічно витрачає колосальні фінансові ресурси при закупівлях продукції для державних і регіональних потреб.

Цінові показники таких закупівель не можуть реально вплинути на стабілізацію цінових показників ринку продукції відповідно до чинного законодавства.

Використання біржових торгів з метою закупівлі продукції для державних і регіональних потреб на ТОР дає змогу отримати рівень такої ринкової ціни, динаміку її зміни в часі та використовувати ці показники для регулювання доходів бюджету. Схема акти-

візації регіонального товарно-оптового ринку при проведенні державних і регіональних замовлень подана на рис. 1.

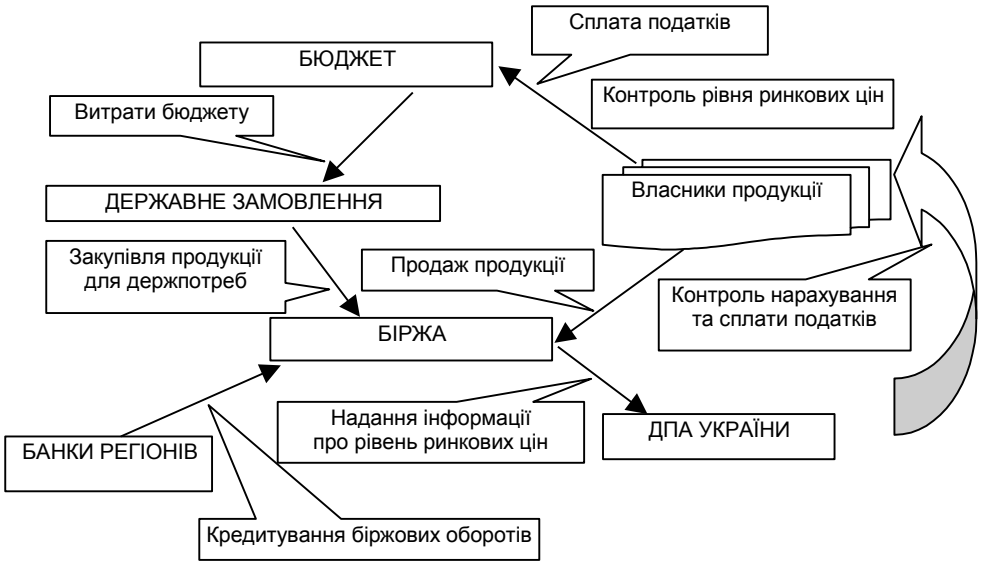

Рис. 1. Схема активізації регіонального ТОР при проведенні державних та регіональних замовлень через біржі

Запропоновані механізми розміщення державного й регіональних замовлень приводять відносини державних і регіональних замовників з постачальниками до функції узгодження попиту та пропозиції на ТОР через біржові торги. Технологія біржових торгів створює умови, за яких держава безпосередньо бере участь у розвитку моделі цивілізованого ТОР. При цьому оборот продукції між підприємствами будується за таким самим принципом (рис. 2). Концентрація попиту і пропозиції в одному місці з метою контрактації дає змогу застосувати для збільшення оборотності фінансових ресурсів на регіональному ринку систему біржового клірингу.

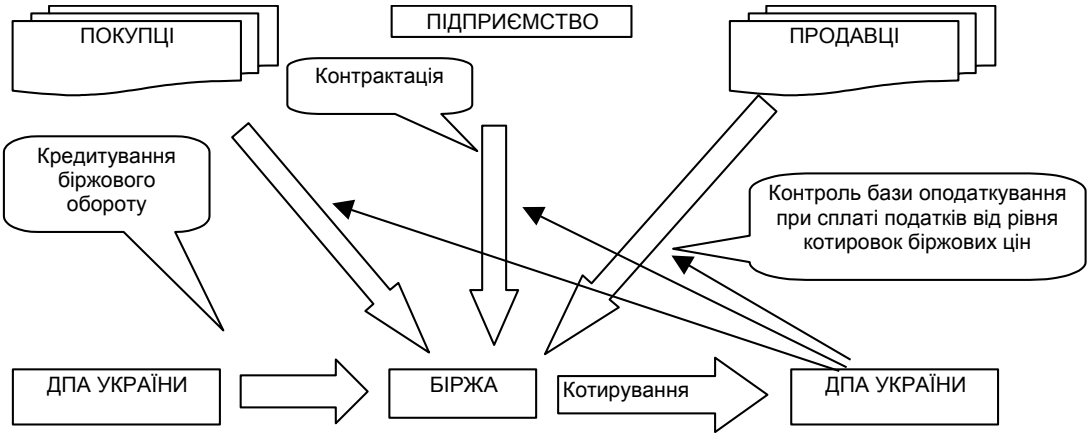

Рис. 2. Товарно-фінансовий оборот між підприємством та його контрагентами через біржові торги

Враховуючи, що контрактні відносини на регіональному ринку, як правило, будуються між підприємствами, що обслуговуються в різних банках, застосування банківського клірингу неефективне.

Біржовий кліринг будується на основі проведення розрахунків за рахунками спеціалізованих брокерських контор, що представляють інтереси різних підприємств, які на біржі є розрахунковими фірмами й обслуговуються в одному банку [1].

Проведення закупівель продукції для державних і регіональних потреб на біржовому ринку, що регламентується і контролюється з боку держави, приведе до організації обороту продукції і між підприємствами на цьому самому ринку.

Поточний контроль над цінами для цілей оподаткування з боку державної податкової служби приведе до забезпечення збалансованості цін витрачання бюджету з цінами, від яких розраховується база оподаткування підприємства, зникне економічна складова формування тіньового ринку. Збільшення обсягів податків, що стягуються, у відсотках від податкового потенціалу території дасть

змогу безболісно знизити ставки оподаткування і тим самим зменшити податковий тягар.

Активізація обороту продукції і фінансів на ТОР завдяки біржовим торгам, ліквідація тіньового ринку зумовить необхідність дій підприємств-виробників, спрямованих на підвищення ефективності виробництва й реалізацію продукції законними способами, а також необхідність займатися плануванням виробництва і цін продукції, що виробляється.

Біржа здатна представити на ринок систему такого планування через організацію обороту стандартних контрактів і організацію хеджування виробників на біржовому ринку стандартних контрактів і реальних активів.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання:

– сформувати нормативно-правову базу, що забезпечує виконання організаційних заходів і залучення адміністративного ресурсу до реалізації Програми;
– для забезпечення участі в реалізації Програми державних органів влади затвердити умови економічного експерименту відповідно до цієї Програми;
– розділити функції державних замовників при здійсненні закупівель товарів для державних потреб, передавши функції організатора торгів на ТОР біржам. При цьому функції покупця товарів слід залишити за державними замовниками;
– забезпечити збалансованість товарних і фінансових потоків на регіональному ТОР через використання рівня біржових котирувань цін (ринкових цін), що сформувалися, для контролю над закупівлями товарів для державних потреб і для цілей оподаткування;
– за рахунок погашення неплатежів сформувати фонди: мобілізаційного резерву, стратегічного й тактичного державного резерву, інтервенційні, інвестиційні, для реалізації цільових програм, для реалізації міжрегіональних і міжнародних програм, для ведення наукової діяльності й організації впровадження наукових розробок у повсякденне життя, для підтримки соціального розвитку суспільства;
– створити систему складів для нагромадження, зберігання й роботи з активами фондів (резервного, стабілізаційного, інвестиційного, інтервенційного);
– організувати випуск подвійних складських свідоцтв (далі – СС), забезпечених товарами таких фондів;
– розробити заходи (за участю всіх зацікавлених міністерств і відомств) щодо використання активів таких фондів для досягнення мети Програми;
– організувати на біржі заставу товарів, забезпечених подвійними складськими сертифікатами, для цілей випуску і стабільного обігу ф'ючерсних контрактів на торгах;
– запровадити державних агентів з метою хеджування на біржових ринках термінових контрактів і реальних товарів з використанням активів стабілізаційного й інтервенційного фондів. Забезпечити залучення до ринку стандартних контрактів виробників.

Доцільно забезпечити участь у реалізації Програми регіональних об'єднань, бюджетних і позабюджетних фондів, а також організацій, що фінансуються ними. Це дасть змогу створити інфраструктуру корпоративного управління економікою, побудовану на принципах економічної зацікавленості, яка забезпечує просування заходів Програми на регіональному ТОР.

IV. Висновки

Обґрунтовано необхідність існування міжрегіонального торгово-оптового ринку. Запропоновано проведення торгів на ТОР з використанням біржових механізмів електронної торгівлі. Створення електронної системи торгів із закупівлі (продажу) товарів і послуг для державних потреб у регіоні дають змогу реалізувати: можливість проведення аналізу руху товарів для державних потреб та інших спеціальних питань з найменшими витратами; забезпечення моніторингу, контролю й обліку вільних фінансових і матеріальних ресурсів і і тих, яких не вистачає; аналіз фінансових і товарних потоків на регіональному та місцевому рівнях; оптимізацію податкової, тарифної та митної політики у сфері торгових і фінансових операцій; забезпечення на торгах достатнього рівня конкуренції та контролю за використанням бюджетних коштів регіонального й державного рівнів; економію бюджетних коштів, що виділяються на закупівлю товарів і послуг для державних потреб.

Запропоновані механізми розміщення державного й регіональних замовлень приводять відносини державних і регіональних замовників з постачальниками до функції узгодження попиту та пропозиції на ТОР через біржові торги. Технологія біржових торгів створює умови, за яких держава безпосередньо бере участь у розвитку моделі цивілізованого ТОР.

Інституційні перетворення на регіональному рівні дадуть змогу підвищити ефективність регіональних інституційних структур, активізації регіонального ТОР при проведенні державних та регіональних замовлень через біржі.

Література

1. Регіональні агропромислові комплекси України: теорія і практика розвитку /

[П.П. Борщевський, В.О. Ушкаренко, Л.Г. Чернюк, Л.О. Мармул] ; [за ред. П.П. Борщевського]. – К. : Наук. думка, 1996. – 262 с.
2. Романюк С.А. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості: Регіональні дослідження / С.А. Романюк. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 109 с.
3. Янків М.Д. Аграрна реформа як чинник продовольчої безпеки України / М.Д. Янків // Регіональна економіка. – 2000. – № 1. – С. 22–26.

УДК 35.072.2

ЕКОНОМІЧНІ ТА СОЦІАЛЬНІ ЧИННИКИ МІСЬКОГО РОЗВИТКУ

Протас В.М.

здобувач Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

The article is devoted to consideration of strategy development management of urban territory as system. The main steps of this process and their peculiarities are examined.

Анотація

Статтю присвячено розгляду проблеми управління стратегічним розвитком міста як системи. Розглянуто основні етапи цього процеси та їх особливості.

Ключові слова

Міський розвиток, чинники розвитку, управління розвитком, місцеві органи влади.

I. Вступ

Соціально-економічний розвиток є важливою складовою процесу розвитку міст у цілому, оскільки дає змогу протистояти спадам, що відчувають деякі міста у зв'язку зі змінами в економіці і зростаючою глобалізацією ринків. При цьому успішний соціально-економічний розвиток міста має бути двостороннім, тобто враховувати як попит, так і пропозицію. Попит визначається прагненням міських властей стримувати місцеві витрати і залучати більше коштів ззовні, для чого необхідні зусилля щодо створення сприятливих інвестиційних умов у місті. З погляду пропозиції інтерес становить залучення інвестицій для поліпшення інфраструктури, включаючи будівництво нових доріг, модернізацію комунікацій тощо. При цьому інвестиційний клімат, поза сумнівом, залежатиме від конкурентоспроможності місцевої економіки, що складається з якості інфраструктури, кваліфікації робочої сили і географічних переваг.

Питання управління соціально-економічними процесами на рівні міста розглядаються у працях багатьох як вітчизняних, так і зарубіжних учених, зокрема, В. Бабаєва, Б. Данилишина, М. Долішнього, Л. Корецького, Ю. Куца, Ю. Лебединського, В. Мамонової, М. Чумаченка, І. Фоміна, Е. Берджеса, Д. Лічфілд, Р. Парка, Б. Робсона, Д. Сакса, У. Томаса, І. Турока, С. Файнштайна, Р. Фатхутдінова, П. Хілі, П. Холла та ін. Водночас вирішення багатьох проблем, які набули особливої актуальності на сучасному етапі розвитку, зокрема щодо необхідності адаптації вітчизняних управлінських практик до новітніх умов з урахуванням чинників впливу на міський розвиток, не знайшло у них достатнього відображення.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення тих економічних та соціальних чинників, котрі впливають найбільше на міський розвиток.

III. Результати

Досвід європейських міст демонструє, що останнім часом наявний відхід від традиційних промислових і комерційних проектів і програм до тих, які більше акцентують на задоволенні потреб місцевої громади. А це призводить і до змін у структурі витрат, призначених для забезпечення економічного розвитку. На сьогодні пріоритетними напрямами фінансування є такі: задоволення потреб місцевих громад, забезпечення соціального партнерства, підтримка інновацій і структурних змін, "просування" міста. Для цього реалізуються відповідні, у тому числі й фінансові, проекти, спрямовані на ширше використання технологій і телекомунікацій, розвиток транспорту і комунікацій, забезпечення економічної та екологічної стійкості життя міста, наприклад, на основі змішаного розвитку. А міська економічна політика все більшою мірою робить акцент на ефективному використанні фінансових ресурсів, а не просто на сприянні максимізації економічного зростання.

При цьому слід враховувати, що в більшості сучасних міст (за винятком мегаполісів) основною економічною проблемою, на вирішення якої мають спрямовуватись першочергові зусилля міської влади, є проблема зайнятості. Робочі місця для місцевих мешканців є основною життєвою необхідністю. Також наявність відповідних робочих місць є дуже високим пріоритетом для бі-

льшості міських мешканців. Крім того, багатьма дослідниками визнається, що конкурентоспроможність місцевості або району та їх привабливість для внутрішніх інвесторів значною мірою залежать від людських ресурсів – складу і кваліфікації потенційних працівників, їх ставлення до праці тощо.

При цьому проблема безробіття "посідає головне місце в "кризі міста", оскільки вона є одночасно і симптомом процесів, які підривають міську економіку, і безпосередньою причиною убогості, поганих житлових умов і інших аспектів соціальних нестатків" [3, с. 2]. Наведена цитата підкреслює, що, оскільки проблеми ринку праці є одними з основних, то вони тісно пов'язані з багатьма іншими аспектами, які, у свою чергу, вирішуються за допомогою різних напрямів міської політики, за участю як органів влади, так і недержавних організацій.

Ефективність діяльності міської влади в цьому напрямі визначається збільшенням робочих місць у конкретний проміжок часу. При чому для міста неважливо, чи переміщаються робочі місця із сусідніх районів, чи це "нові" робочі місця. Більше того, одна з цілей міської політики – "перенесення" робочих місць з більш процвітаючих і привабливих районів у менш благополучні.

Взагалі світова, зокрема європейська, практика накопичила чималий досвід вирішення проблем міських ринків праці, виробивши ряд різних підходів. Причому ці підходи переважно є комплексними, такими, що охоплюють одночасно різні аспекти міського розвитку. Як типовий приклад можна навести концепцію "Дія для міст" ("Action for Cities"), що набула поширення в 1990-ті рр. в Європі. Її основною ідеєю було те, що будь-яка міська політика має включати чотири обов'язкові напрями [5]:

1. Допомога бізнесу. Передбачає заохочення тих підприємств, що існують, і створення нових, а також допомогу в їх становленні та розвитку. Причому цей напрям: а) має реалізовуватися спільними зусиллями органів влади, організацій приватного і третього сектора, тобто в рамках соціального партнерства; б) супроводжуватися програмами професійної підготовки та підвищення кваліфікації, що сприяє покращанню конкурентоспроможності міської економіки.

2. Підготовка для трудової діяльності. Цей напрям зосереджено на випускниках шкіл, демонструє зв'язок "школа – трудова сфера" і організовує професійну підготовку молоді за головними напрямами діяльності, що користуються попитом у місті. У перспективі це забезпечує постійний цикл здобуття та розвитку відповідних професійних знань і навичок, безперервності зайнятості і конкурентоспроможності на ринку праці.

3. Підготовка територій. Цей напрям має завдання перетворення всіх міських районів на привабливі для розвитку підприємництва шляхом усунення занедбаності, ефективної експлуатації будівель, підготовки ділянок міської території для подальшого використання, що включає у тому числі, й забезпечення їх необхідною інфраструктурою та комунікаціями. Подолання негативного впливу "запустіння" міських територій на місцеву конкурентоспроможність, є, на думку багатьох авторів, важливим елементом створення робочих місць.

4. Підвищення привабливості міста. Цей напрям стосується поліпшення якості життя і перетворення міських районів на привабливі для життя місця. Це важливе доповнення до політики на ринку праці щодо збереження або залучення людей до висококваліфікованої і добре оплачуваної праці в центральних районах міста.

Оскільки ми розглядаємо питання розвитку міста, то тут не можна обійтися без аналізу тенденцій, які визначають зараз і визначатимуть у майбутньому зміни на міських ринках праці. Можна виділити декілька таких тенденцій.

По-перше, загальною тенденцією є відхід від некваліфікованої і ручної праці до високопрофесійної, що пов'язано з більш тісною інтеграцією нашої економіки в європейську і світову, а отже, з посиленням конкуренції.

По-друге, існує тенденція створення гнучкішого ринку праці, з великими фірмами, які можуть надати більше робочих місць з неповною зайнятістю, тимчасову або короткострокову роботу. Якщо така тенденція збережеться, то актуальним стане питання зміни структури і форм роботи дитячих дошкільних установ, оскільки збільшиться кількість жінок, які сьогодні доглядають за дітьми, але в майбутньому захочуть працювати неповний робочий день.

По-третє, зростання зайнятості навряд чи відбуватиметься за рахунок зростання великих фірм, оскільки більшість з них послідовно прагнуть скорочувати і знижувати витрати, керуючись при цьому відомою формулою: скорочення наполовину працівників при одночасному підвищенні їм заробітної плати у два рази дає змогу підвищити ефективність у три рази [4]. Отже, нові робочі місця з'являтимуться за рахунок появи нових малих і середніх підприємств та трансформації малих підприємств у середні в результаті зростання й розвитку.

По-четверте, все більше людей прагне до самозайнятості, що також може сприяти зниженню рівня міського безробіття. Проте таке прагнення має супроводжуватися зростанням відповідних консультаційних і освітніх послуг для таких людей.

Нарешті, по-п'яте, усе більше змінюватиметься структура галузевої зайнятості, що пов'язане зі зміною структури міської економіки взагалі. Так, у багатьох країнах спостерігається певний занепад у містах у сферах фінансових послуг і роздрібної торгівлі (у частині безпосередніх транзакцій), що пов'язане з їх істотною "віртуалізацією".

Водночас швидко відбувається розвиток, зокрема, таких галузей:

– освіти і науки, особливо пов'язаних зі сферою високих технологій, що призводить до збільшення кількості технополісів, технопарків тощо;
– охорони здоров'я, культури, розваг, спорту, що пов'язано з можливістю легкого доступу до установ цих галузей завдяки громадському транспорту;
– цілодобового надання товарів і послуг, що пов'язано зі змінами стилю життя багатьох городян;
– туризму, що пов'язано з поліпшенням транспортного сполучення і інфраструктури в цілому;
– екологічної безпеки, що є незмінною складовою поняття сталого розвитку сучасного міста;
– виробництва традиційних місцевих товарів і послуг [1].

Як видно, забезпечити сталий економічний розвиток сучасного міста – завдання дуже непросте, вимагає стратегічного підходу і залучення до цього процесу всіх зацікавлених сторін: місцевої влади, мешканців міста і бізнес-структур. Ефективне забезпечення такого партнерства є запорукою створення того, що називається "успішна громада", без наявності якої неможливо забезпечити постійний довгостроковий розвиток міста (у цьому контексті поняття "успішна громада" поєднує в собі ряд таких понять, як "заможна", "благополучна", така, що "розвивається" тощо).

На підтвердження цієї тези можна навести результати дослідження, проведеного спільно Організацією Об'єднаних Націй і Всесвітнім банком більше ніж у 60 країнах [9], які свідчать про безперечну наявність прямого зв'язку "успішна громада – розвиток міста". Хоча, як наголошується, цьому існує багато перешкод, серед яких: брак коштів для фінансування комунальних служб і муніципальних програм; "перевантаженість" міських бюджетів соціальними зобов'язаннями; нераціональна політика центральної влади відносно міст і регіонів; відсутність реального рівного доступу всіх городян до якісної освіти й охорони здоров'я тощо.

Дослідження показало, що для успішного подолання цих та інших перешкод необхідне обов'язкове виконання двох умов: ефективної програми стратегічного розвитку міста й участь громадян у реалізації цієї програми. Саме це, на думку авторів дослідження (а ця думка базується на вивченні колосального досвіду з управління містами), призводить як до сталого розвитку міста, так і до створення "успішної громади". Причому, як особливо відзначають автори, ці умови є характерними як для розвинутих країн, так і таких, що розвиваються, оскільки в сучасному глобалізованому світі багато проблем також мають глобальний характер, і скрізь громадяни прагнуть до поліпшення якості життя.

На відміну від України й інших пострадянських держав, у західних, зокрема європейських країнах, існує досить стала традиція здійснення загальних добровільних зусиль, спрямованих на забезпечення міцної основи для розвитку міст. Тому досить поширеними поняттями є такі, як "цілі і завдання громад", що вживаються поряд з поняттями "цілі і завдання місцевих органів влади". У зв'язку з цим, наприклад, П. Холл стверджує, що основні завдання громад полягають у поліпшенні доступу і розширенні соціальних та економічних можливостей, розвитку місцевих послуг, щоб домогтися більшої ефективності в задоволенні місцевих потреб [3]. На практиці це призводить до того, що все частіше існуючі міські проблеми доводиться вирішувати спільними зусиллями влади і городян.

Багато дослідників відзначає, що спільна діяльність органів влади, населення і приватного сектора покращує якість управлінських рішень і забезпечує ефективніше здійснення місцевих програм. Так, С. Фотергілл і Дж. Гаджин [2] детально розглядають досвід співпраці місцевих консультантів, чиновників, керівників приватних компаній і громадян щодо розробки місцевих ініціатив і вироблення глибшого розуміння того, як можуть бути вирішені місцеві проблеми. При цьому автори говорять про таке поняття, як "об'єднувальний імпульс" громади; як такий вони розглядають територіальну ідентичність. На їх думку, цей об'єднувальний імпульс є міцною основою для поєднання різних інтересів і створення єдиного бачення того, як має існувати і розвиватися громада. Дійсно, можна погодитися з тим, що успіх громад залежатиме від того, наскільки вони можуть об'єднатися довкола цілей і завдань, а також від міри, якою місцеві жителі можуть ідентифікувати себе з цими цілями. Як відзначив із цього приводу Р. Тауб [7], громади можуть сприяти співпраці, загальним цілям і впевненості, і відображати це в програмних заявах і політичних обіцянках.

Щодо соціального партнерства, то не можна не згадати про дві пов'язані з ним проблеми: "справедливе" представництво і розподіл повноважень. Так, попри свою ва-

жливість, наприклад, для економічного розвитку або наявності широкого кола місцевих інтересів, впливові місцеві групи, організації й окремі особи не обов'язково є представниками місцевого населення або бізнесу. Часто вони досягають шанованого становища в громаді, заснованого на їх роботі в певному регіоні, завдяки своїм навичкам або досвіду, тому вони, поза сумнівом, можуть виступати учасниками соціального партнерства. Але в такому разі необхідне створення "противаги" їм у вигляді незалежних, як правило, громадських організацій. Ці організації представлятимуть ту частину громади, ті групи, яким важко виступати самостійно, надаватимуть їм професійну консультативну й іншу допомогу (наприклад, щодо здобуття фінансування з державних і приватних джерел).

Взагалі багато дослідників стверджують про виняткову важливість створення представницьких комітетів для управління місцевими програмами, відзначаючи при цьому, що "надійні" представники мають представляти структуру місцевих груп. Це дає можливість "розширення прав і можливостей" громад шляхом найширшого й ефективнішого представництва місцевих інтересів.

У свою чергу, повноваження наділяють місцевих жителів можливістю впливати на прийняття рішень і їх ратифікацію в представницьких комітетах. Але при цьому розширення повноважень вимагає програм, які дають змогу громадянам дістати ширший доступ до послуг і більшою мірою впливати на використання суспільних ресурсів, наприклад, таких як забезпечення житлом.

Крім того, "розвиток громади" інтерпретує розширення повноважень як практичну стратегію соціального партнерства, оскільки місцеві органи влади і приватний сектор можуть відігравати важливу роль у наданні допомоги людям у збільшенні їх можливостей і прийнятті усвідомленого вибору щодо свого майбутнього. Так, наприклад, місцевий орган влади може надати орендарям муніципального житла шанс викупити його, батькам – більший вибір шкіл, пацієнтам – можливість вибрати медичне обслуговування, яке вони отримують. У зв'язку з цим Е. Вест [8] відзначає, що такі поняття, як різноманітність, вибір та ініціатива міцно затвердилися в лексиконі розвитку громади, оскільки вони є найважливішими складовими можливостей.

Слід згадати, що крім розширення повноважень існує й інший популярний підхід для збільшення можливостей – розвиток місцевих підприємств, які приймають на роботу людей з тим, щоб вони брали участь у розвитку місцевої економіки й одночасно розвивали навички, необхідні для майбутнього. Особливо цей підхід популярний у Сполучених Штатах Америки, де він часто використовується як основна стратегія для розвитку локальних територій і розширення прав і можливостей місцевих жителів.

Взагалі основною метою партнерства є забезпечення ефективної структури управління для виконання цілей і завдань розвитку території та громади, погоджених партнерами. Необхідним для цього є виконання таких умов:

1) партнерство має давати змогу менеджерам місцевих програм розвитку працювати спільно з місцевими політиками, чиновниками і представниками приватного, корпоративного й некомерційного секторів. Хоча координація різних інтересів інколи важка, але вона має важливе значення для забезпечення успіху програм;

2) партнерство має створити ефективні управлінські структури для реалізації загальних цілей партнерів. Управлінська й організаційна структури мають відповідати цілям, поставленим керівниками місцевих ініціатив;

3) партнерство має пов'язувати різні програми в погоджені стратегічні плани. Це сприяє збільшенню корисності реалізації окремих програм для громади, а також забезпечує нові можливості у сфері соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти, дозвілля тощо, розширює доступ городян до послуг.

Розглядаючи соціальне партнерство, хотілося б згадати доповідь британській незалежній Комісії з питань майбутнього третього сектора, названу як "Вирішення проблеми розвитку добровільної роботи в XX столітті". Крім того, що у доповіді зроблено висновок про те, що "добровільні і суспільні організації в усьому їх різноманітті є величезним ресурсом, їх незалежність має бути збережена" [6]. У ній наголошується, що стосовно третього сектора необхідно керуватися шістьма основними принципами [6]:

- державна (місцева) політика має визнати унікальні якості добровільної роботи;
- партнерство має будуватися на рівній основі;
- роль отримувачів послуг має вирішальне значення для розвитку цього сектора;
- добровільні організації завжди повинні мати можливість вільно виступати як захисники громадян;
- сектор має управлятися професійно, без відхилень від своїх цілей і завдань;
- різноманіття джерел фінансування є однією з найкращих гарантій незалежності.

Викладене вимагає реалізації ряду заходів, які мають бути реалізовані у відносинах між різними секторами. Отже, необхідними є:

– підтримка угоди або кодексу належної практики щодо майбутніх відносин між державним і третім сектором, заохочення органів влади до прийняття стратегічного підходу до своїх відносин з організаціями третього сектора;
– розробка моделей діяльності й управління для організацій третього сектора;
– створення консорціуму з вивчення нових джерел фінансування соціального партнерства, особливо на місцевому рівні;
– сприяння у створенні транснаціональних партнерських відносин;
– розробка стандартів якості для третього сектора, що дасть можливість оцінити управління організаціями цього сектора і ефективність їх діяльності;
– розвиток і підтримка зв'язків з приватним сектором через спільне членство в комітетах, реалізацію спільних програм і проектів та обмін досвідом.

Коли суб'єкти отримують доступ до процесу прийняття рішень у рамках партнерських відносин або за допомогою інших засобів, вони мають розвивати свої можливості для участі в місцевих економічних і соціальних ініціативах, створюючи необхідний потенціал для стратегічного розвитку міста. Багато дослідників визнають роль громади (громадян, громадських і комерційних організацій) щодо надання допомоги місцевим органам влади стосовно створення стратегічної спрямованості й управління програмами розвитку та визнають необхідність створювати можливості для досягнення цієї мети. Створення таких можливостей може відбуватися за чотирма напрямами:

– розвиток умінь та навичок: планування проектів, складання бюджету і збір коштів, управління, організація, розвиток, комунікабельність і вміння налагоджувати зв'язки;
– отримання знань: зокрема, щодо програм розвитку і організацій, їх систем, пріоритетів тощо;
– накопичення ресурсів: сприяння появі організацій, бажано місцевих, здатних виконувати роботу в рамках програм розвитку;
– збільшення влади і впливу: забезпечення здатності справляти вплив на плани, пріоритети і дії ключових місцевих (і державних) установ.

При цьому створення потенціалу є процесом, який включає: розширення прав і можливостей громад, оскільки люди насамперед працюють для себе; можливість створення структур і мереж для сприяння цьому процесу; розуміння відповідальності за своє майбутнє.

IV. Висновки

Таким чином, як можна бачити, забезпечення сталого розвитку сучасного міста є неможливим без належного врахування економічних і соціальних чинників цього розвитку. Звичайно, існує ще ряд чинників міського розвитку, наприклад, інфраструктурні й екологічні, які також впливають на нього, тому їх розгляд має стати предметом нашого подальшого дослідження.

Література

1. Boddy T. Underground and overhead: building the analogous city / T. Boddy ; In M. Sorkin (ed.) Variations on a Theme Park. – N.Y. : Hill and Wang, 2002. – 473 p.
2. Fothergill S. Unequal Growth / S. Fothergill, G. Gudgin. – London : Heinemann, 1996. – 318 p.
3. Hall P. Urban and Regional Planning / P. Hall. – Harmondsworth : Pelican Books, 2007. – 450 p.
4. Kuklinski A. Efficiency versus Equality: Old Dilemmas and New Approaches in Regional Policy / A. Kuklinski. – Glasgow : University of Strathclyde, 2001. – 217 p.
5. McConaghy D. SNAP: Another Chance for Cities / D. McConaghy. – London : Shelter, 1992. – 266 p.
6. National Council for Voluntary Organisations. Annual Review 1995–1996. – London : NCVO. – 472 p.
7. Taub R.P. Community Capitalism / R.P. Taub. – Boston : Harvard Business School Press, 2001. – 268 p.
8. West A. Putting Communities Streets Ahead / A. West // BURA News. – Winter 1998–1999. – № 11. – P. 18–31.
9. World Resources Institute. World Resources: A Guide to the Global Environment (The Urban Environment). – Oxford : Oxford University Press, 1996. – 287 p.

УДК 35:331.108.37

ВИМОГИ ДО КЕРІВНИКА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Савченко Б.Г.

кандидат економічних наук, професор
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

Боковикова Ю.В.

кандидат наук з державного управління, доцент
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

By the reason of results the sociologic exploring was determined demands to the rules, habits, skills, abilities, moral-ethic qualities.

Анотація

На основі даних соціологічного дослідження визначено вимоги до керівників, уміння, навички, здібності та морально-етичні якості.

Ключові слова

Вимоги до керівника, компетентність, професійні вимоги, організаторські здібності, морально-етичні якості.

І. Вступ

Побудова демократичної соціальної держави вимагає приділення підвищеної уваги такому інституту, як державна служба, оскільки саме державні службовці уособлюють в собі владу безпосередньо на територіях, в державних органах та установах. Державний службовець виконує особливі за соціальною значущістю професійні обов'язки, діє від імені держави та способом, передбаченим законодавством та нормативно-правовими актами. За наявності та поширенні таких проблем суспільства, як зменшення соціальної активності певної частини населення, його зневіра в собі, у керівних органах влади, зростання криміногенної ситуації тощо, виникає необхідність укріплення інституту державної влади в цілому і його керівного складу зокрема. Адже за умов зростання недовіри до влади, насамперед виникає недовіра до керівників територіальних підрозділів центральних органів, місцевих органів влади, начальників управлінь, секторів та відділів на містах.

Державні службовці мають величезний вплив на життя звичайних громадян. У багатьох випадках ці особи можуть ухвалювати рішення, які мають велике значення для повсякденного життя громадян, а також визнавати, відхиляти чи модифікувати прохання громадян про деякі послуги, надавати дозволи, ліцензії та інші документи. Чим вище посада, тим більший обсяг владних повноважень. Отже, вкрай важливо, яка саме людина буде обіймати ту чи іншу посаду.

Треба зазначити, що у ст. 5 Закону України "Про державну службу" визначено основні вимоги етики, поведінка державного службовця: сумлінно виконувати свої службові обов'язки; шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування; не допускати дій і вчинків, що можуть зашкодити інтересам державної служби або негативно вплинути на репутацію державного службовця. Але разом з тим у жодному нормативному акті не визначено: які вміння, здібності, психофізичні, морально-етичні якості мають бути притаманні сучасному керівнику. Необхідність цього дослідження зумовлена особливостями роботи керівників усіх рівнів, які не можуть здійснювати управління без спілкування (розпорядження, отримання інформації, реагування на результати контролю, підбір кадрів та інше).

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – визначити вимоги до керівників, уміння, навички, здібності та морально-етичні якості на основі даних соціологічного дослідження.

ІІІ. Результати

Міжнародний досвід господарської діяльності свідчить, що основою довгострокового успіху будь-якої фірми є високопрофесійний менеджер або команда управлінців. Складність роботи керівника зумовлена тим, що він покликаний керувати всіма сферами управлінської діяльності установи і забезпечувати вирішення не тільки економічних, соціальних, фінансових, а й психологічних завдань. У зв'язку з цим до нього висуваються особливі вимоги розуміння суті процесів, складових основи управлінської діяльності.

Кафедрою державного будівництва було проведене дослідження щодо вимог, які висувають до керівників підлеглі. Це своєрідне бачення державних службовців щодо ідеального керівника. Саме державні службовці

стали респондентами в опитуванні, оскільки вони є представниками частини суспільства і водночас бачать органи влади з іншого боку – у неформальних стосунках, здебільшого мають певний досвід роботи з керівниками різних органів влади, що дає їм можливість більш-менш об'єктивно оцінювати керівників, визнавати їх ефективне або неефективне управління.

В опитуванні взяло участь 265 респондентів з Харківської, Сумської, Полтавської та Луганської областей. З них 160 – виконавці, які працюють на посадах спеціалістів або головних спеціалістів, 95 – керівники середньої ланки – начальники відділів, 10 – начальники управлінь, їх заступники. Анкету було побудовано таким чином: визначено питання щодо вимог до керівників і запропоновано відповіді на них, які потрібно було розставити за важливістю, на думку респондента. Зокрема, в анкеті було подано такі запитання:

1. "Які знання повинен мати керівник?"
2. "Які вміння мають бути притаманні сучасному керівнику?"
3. "Які навички мають бути притаманні сучасному керівнику?"
4. "Які психофізіологічні якості мають бути притаманні сучасному керівнику?"

На питання "Які знання повинен мати керівник?", практично всі на перше місце поставили професійні знання. Респонденти також визначили, що керівник має бути компетентним та повинен мати аналітичне мислення.

Компетентність – це досконале знання своєї справи, сутності виконуваної роботи, складних зв'язків явищ та процесів, а також можливих засобів досягнення мети. Підвищення відповідальності за рішення в умовах ускладнення соціальних систем веде до зростання вимог до професійної компетентності керівника, який не в змозі бути в курсі всіх справ, у вирішенні яких він бере участь. Але він повинен мати певні професійні знання для чіткого розуміння цілей і сприйняття нових ідей для кваліфікованого аналізу ситуацій, що виникають, і прийняття щодо них обґрунтованих рішень.

Компетентність керівника не обмежується сумою його знань щодо питань державної служби. Йому необхідні знання, які допомагали б виявляти і передбачати тенденції розвитку всієї системи. Зокрема, як визначили респонденти, це знання з державного управління, права, економіки, кадрового менеджменту, адміністрування, фінансів тощо.

Некомпетентний керівник неминуче потрапляє в залежність від свого оточення або змушений оцінювати обставини за допомогою підказок підлеглих чи вищих керівників. Він боїться активно діяти, надавати корисні поради, з підозрою ставиться до підлеглих, що виявляють ініціативу, оскільки не в змозі самостійно оцінити всі обставини справи і підготувати рішення. Часто він лише імітує продуктивну діяльність, тому що нездатен виконувати свої обов'язки, нести відповідальність.

Небезпечність некомпетентного керівництва не обмежується негативними наслідками необґрунтованих рішень, які приймає сам керівник. Як правило, щоб некомпетентність залишилась непоміченою, такий керівник оточує себе такими підлеглими і віддаляє здібних службовців, не розуміючи, що саме це призведе до завершення його кар'єри, а колектив – до можливого переформування.

На наш погляд, необхідно звернути увагу на професійні вимоги до керівників. Показовим прикладом з цього приводу можуть бути професійні вимоги до керівників фінансових установ. Це, зокрема, такі:

а) повна вища освіта (освітньо-кваліфікаційний рівень спеціаліста, магістра);

б) проходження підвищення кваліфікації та складання екзамену на відповідність знань професійним вимогам за типовою програмою підвищення кваліфікації керівників, складеною за напрямом діяльності фінансової установи та затвердженою Держфінпослуг;

в) наявність не меншого ніж 5-річний загальний стаж трудової діяльності, з якого: стаж роботи на керівних посадах не менший ніж два роки, зокрема, не менший ніж один рік на ринках фінансових послуг;

г) протягом останніх п'яти років не бути керівником, фінансовим директором або головним бухгалтером фінансової установи, визнаної банкрутом, підданої процедурі примусової ліквідації або до якої було застосовано захід впливу відповідним органом, що здійснює регулювання ринків фінансових послуг, у вигляді відсторонення керівництва від управління фінансовою установою та призначення тимчасової адміністрації;

д) не мати непогашеної судимості за умисні злочини, злочини у сфері господарської та службової діяльності, а також не бути позбавленим права обіймати певні посади та займатися певною діяльністю.

Треба зазначити, що у більшості органів державної влади такі професійні вимоги або не закріплені спеціальними нормативно-правовими актами, або не виконуються, тому при призначенні на керівні посади, управління здійснюють люди, які не мають фахової освіти, досвіду роботи у відповідній сфері діяльності, а відтак, не можуть ефективно реалізувати владні повноваження.

Серед умінь, які мають бути притаманні сучасному керівнику, респонденти на перше

місце поставили вміння приймати ефективні рішення, на друге – вміння ставити завдання підлеглим, на третє – вміння орієнтуватися в ситуації. Всі ці вміння можна звести до вміння міркувати, мислити. У розумовому процесі, мисленні беруть участь як відчуття, так і розум людини, об'єднуються, синтезуються форми пізнання.

Саме здатністю мислити пояснюють філософи-раціоналісти велич людини. Уміння мислити, перш за все, виявляється в умінні говорити. Мислення визначають як німу, внутрішню мову, а мову – як озвучене мислення. Тому цілком справедливим є відоме твердження: "Хто ясно мислить, той ясно і висловлює". Мислення – складний, багатоплановий процес, він може характеризуватися з різних позицій:

1) властивості мислення оцінюються з погляду його логічності, тобто дотримання встановлених норм мислення, проблемності, уміння вивчати і вирішувати складні теоретичні і практичні питання;

2) операційністъ мислення оцінюється як його застосування для здійснення різних розумових операцій, наприклад таких, як аналіз (уявний розподіл об'єкта на складові з метою з'ясування їх властивостей) або синтез (протилежна аналізу розумова операція об'єднання елементів об'єкта, що вивчається, в єдине ціле з метою з'ясування властивостей цілого);

3) серед форм мислення виділяють: поняття, що виражають істотні ознаки предметів; думки, що встановлюють зв'язки і відношення між предметами; висновки, що фіксують зв'язки між поняттями і думкам, тобто складні думки;

4) мислення поділяється на такі типи: понятійне мислення, оперування поняттями; образне, таке, що використовує образне, цілісне сприйняття предметів; дієве, практичне, таке, що забезпечує наочно-практичну діяльність людини;

5) мислення передбачає такі етапи: усвідомлення якої-небудь проблеми при здійсненні тієї чи іншої діяльності; пошук можливих варіантів її вирішення; вибір одного з цих варіантів як найбільш прийнятного; реалізація прийнятого варіанта в практичній діяльності.

Одним із запропонованих питань анкети було таке: "Які навички (здібності) мають бути притаманні сучасному керівнику?". Респонденти практично одноголосно визначилися, що перше місце серед інших належить організаторським здібностям. Організаторські здібності керівника – це вміння виділяти й чітко формулювати перспективні й поточні завдання, своєчасно приймати оптимальні рішення та забезпечувати їх виконання, узгоджувати свої задуми з умовами дійсності, організовувати, координувати, спрямовувати, контролювати діяльність підлеглих, постійно й ефективно співпрацювати з дорадчими органами, органами контролю, профспілками.

Керівник з організаторськими здібностями, як правило, залучає до управлінської діяльності компетентних, ініціативних співробітників, вимагає від службовців діяти на власний розсуд, не очікуючи поради "згори". Також респонденти велике значення приділяють працездатності та об'єктивності керівника.

Разом з тим, виділення респондентами трьох позицій як найважливіших серед інших здібностей робить з керівника "головного гравця", за відсутності якого гра не відбудеться. З цього можна зробити висновок, що значна частина управління в органах влади до сьогодні здійснюється в ручному режимі, напряму залежить від керівника. Тому щоб суттєво зменшити суб'єктивну складову в процесі управлінської діяльності, необхідно якомога скоріше розробляти та впроваджувати стандарти такої діяльності, що дасть змогу сконцентрувати увагу керівників на вирішенні стратегічних завдань, залишаючи за ними аналітичні функції, звузить коло організаційних питань.

Що стосується психофізіологічних якостей, які мають бути притаманні сучасному керівнику, то респонденти серед найбільш важливих визначили такі: 1) комунікабельність; 2) активність; 3) відповідальність; 4) витримку; 5) рішучість. Як бачимо, відносини в системі "людина – людина" виходять на перше місце, що зумовлює необхідність спеціального навчання керівників з питань соціально-психологічних особливостей управлінської діяльності

Респондентам було також запропоновано розглянути морально-етичні якості керівників. У зв'язку з цим звернемося до досліджень В.В. Цвєткова та А.І Щербака [2], які визначають етику державного службовця як систему морально-етичних норм і правил поведінки служб, осіб державних установ. Як форма суспільної свідомості етика державних службовців відображає моральні ідеали як суспільства в цілому, так і відповідної професійної, соціальної групи, і тим самим дає змогу виробити критерії її оцінювання. До найвищих цінностей управлінської етики традиційно зараховують уміння працювати професійно, ініціативно, творчо, не порушуючи при цьому норм закону і моралі.

Респонденти головною морально-етичною якістю вважають порядність, потім такі (за важливістю): дипломатичність, ввічливість, обов'язковість, надійність. Як бачимо, у сучасній управлінський діяльності не можна ігнорувати те, що позначається поняттям "людський вимір", і це підтверджують респонденти. Такі відповіді, на жаль,

свідчать і про те, що внутрішній стан органів влади перебуває у критичному стані, коли порядність керівників є не нормою, а нагальною потребою, вимогою, бажанням.

Психологи вважають, що завжди існує можливість компенсації будь-якої професійно значущої якості чи властивості за рахунок інших властивостей або розвитку відповідних знань, умінь і навичок. Цю компенсаторну діяльність людина може здійснювати як самостійно, так і в ході професійної підготовки і перепідготовки. Керівник має і додаткову можливість заповнити ті чи інші власні якості шляхом формування відповідної робочої групи, команди.

IV. Висновки

За результатами проведеного дослідження з'ясовано таке.

Головною вимогою до сучасного керівника є його професіоналізм. Професійні вимоги до керівників мають бути прописані у відомчих нормативно-правових актах та не мають порушуватись при призначенні на посади.

Уміння, які мають бути притаманні сучасному керівнику, прямо залежать від його розумових здібностей, що повинні відповідати можливостям вирішення складних управлінських завдань.

Розробка та впровадження стандартів управлінської діяльності дадуть змогу уникнути залежності від суб'єктивних підходів керівництва в управлінні.

Існує нагальна необхідність спеціального навчання керівників з питань соціально-психологічних особливостей управлінської діяльності.

За відсутності будь-якої професійно значущої якості або властивості керівник має можливість компенсації за рахунок інших властивостей або розвитку відповідних знань, умінь і навичок.

Література

1. Загальні правила поведінки державного службовця // Наказ Головдержслужби України від 23.10.2000 р. № 58 : зареєстрований у Міністерстві юстиції України від 07.11.2000 р. за № 783/5004.
2. Цветков В.В. Дисциплина и ответственность в аппарате государственного управления / В.В. Цветков, А.И. Щербак. – К., 1985. – 152 с.

УДК 65.0 0(075.8)

КОМПЕТЕНТНІСНИЙ ПІДХІД ДО ПРОФЕСІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Сидоренко Н.С.

аспірант Донецького регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

The article substantiates the possibility of considering the professional culture of a public servant as defined competencies.

Анотація

У статті обґрунтовано можливість розгляду професійної культури державного службовця як певної компетентності.

Ключові слова

Професійна культура державного службовця, професійна компетентність, компетентнісний підхід, професіоналізм.

І. Вступ

Проблема формування високого рівня професійної культури державних службовців вимагає вироблення нових підходів у її структуризації, щоб її вимоги мали системний характер і були зрозумілими для самих працівників державних органів. Таку можливість надає компетентнісний підхід, який у цьому випадку означає розробку вимог до професійної культури персоналу як певної компетентності, що включає конкретні знання, уміння й навички.

Професійну культуру державних службовців активно досліджують В. Бакуменко, Т. Бутирська, Т. Василевська, І. Гречкосій, Н. Дармограй, Л. Клімова, О. Крутій, Л. Нестеренко, Н. Нижник, М. Нинюк, О. Оболенський, В. Рубцов, М. Рудакевич, М. Пірен, Т. Чмут, Ю. Ясенчук, Ю. Ястремський, та ін. У працях цих науковців здійснено аналіз професійної культури державного управління, державних органів, державних службовців, який дає змогу розробити структуру професійної культури персоналу державної служби. Широкий спектр питань, пов'язаних з компетенціями та компетентностями, моделюванням компетенцій державних службовців, досліджений І. Дроботом, Т. Гречко, Н. Липовською, Н. Нижник, А. Почтовюком, В. Сороко, О. Слюсаренко, Т. Філіповою, С. Хаджирадєвою, І. Шпекторенком та ін. На рівні елементів професіоналізму, якими є компетентність та професійна культура, між останніми спостерігається взаємний зв'язок, що не відображено на достатньому науковому рівні у сучасних наукових розробках з проблеми професіоналізації кадрів.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – науково-теоретичне обґрунтування можливості застосування компетентністного підходу для визначення норм (стандартів) професійної культури кадрів державної служби. Завдання статті: доведення взаємного зв'язку професійної компетентності персоналу з його професійною культурою на рівні їх структур; аналіз можливості оцінювання професійної культури державних службовців на підставі запропонованих компетентностей, згідно зі структурою професійної культури персоналу державного управління.

ІІІ. Результати

Західні дослідники культури організації ("організаційної культури") вказують на те, що успішна парадигма організаційної культури має враховувати її нестійкість, щоб вона могла гарантувати та забезпечити інноваційну відповідь на нові вимоги клієнтів або державного устрою [12, с. 154]. І це є справедливим зауваженням, оскільки особиста культура, культура людини багато в чому визначає ефективність її подальшої професіоналізації та ефективності професійної діяльності та розвитку на державній службі. Індивідуальний трудовий потенціал працівника виявляється у різних видах його компетентності, котрі можна використовувати як критерії оцінювання рівня його професійно-посадової підготовки. Переліки компетентностей службовця, які часто наводяться у науковій літературі, досить масивні, дослідниками пропонується чимало видів їх класифікації, зроблених за різними критеріями, а то й без них. Підкреслимо, що чимало моделей компетентностей мають тісний зв'язок з професійними знаннями, уміннями і навичками, які стосуються змісту професійної культури працівника. Наприклад, на емпатію як на складову успішного управлінця, як вияв професійної культури, вказує російський дослідник О. Вязігін. З його позиції, емпатія як якість людини, має компетентнісний зміст як уміння або навичка, яка органічно входить до складу системного розуміння професійної діяльності, основу якого становлять знання [1, с. 30]. С. Шекшня називає компетенції особистісними характеристиками людини, її здатністю до виконання тих чи інших функцій, *типів поведінки* (курсив наш. – *Н.С.*) і соціальних ролей, … уміння працювати в групі, наполегливість, оригінальність мислення [10, с. 110].

Компетентність – рівень відповідності вимогам професії; визначається як поєднання психічних якостей (наприклад, емоційної стійкості), що дає змогу діяти самостійно та відповідально (компетентність дії), як володіння людиною здатністю та умінням виконувати визначені трудові функції (компетенції) на основі раціонального використання знань, умінь, навичок, а то й досвіду. Дослідниками розроблено чимало ключових, базових, спеціальних та інших видів компетентностей.

Окрім переліків, моделей, шаблонів компетенцій, професійних знань, умінь і навичок, зробимо аналіз класифікацій професійної компетентності, які пропонують вчені. Підкреслимо, що вони, як і ті, що не увійшли до предмета нашого аналізу, вказують на структурований вплив елементів структури професійної культури державного службовця (певних видів культур або субкультур) на структуру компетентності у вигляді знань, умінь і навичок.

Ми пропонуємо професійну культуру пов'язувати з рівнем розвитку професійної компетентності, оскільки остання передбачає відповідний рівень знань, умінь і навичок, якими керується людина у своїй повсякденній поведінці, які впливають на її сприйняття як себе ("Я-стан", "Я-концепція") серед тих, хто оточує, так і навколишніх людей. Наприклад, І. Шпекторенко встановив зв'язок професійної культури державного службовця з його здібностями/здатностями, професійно важливими якостями, професійною компетентністю (знаннями, уміннями, навичками), професіоналізмом і професійною мобільністю кадрів. Причому на рівень сформованості професійної культури, як і професійної мобільності персоналу в цілому, вливають ціннісно-орієнтаційні якості персоналу: професійні наміри, поклики, інтереси (професійна спрямованість особи загалом), професійна працездатність [11].

Г. Десслер наводить три види компетентності. Окрім аналітичної та міжособистісної, він виділяє *емоційну*, як здатність знаходити стимул в емоційних і міжособистісних кризах, замість того, щоб пригнічуватися ними, здатність витримувати високу відповідальність без того, аби бути нею паралізованим) [2, с. 231]. Ф. Хміль залежно від сфери застосування розрізняє інші види компетентності особистості: *функціональну*, *інтелектуальну*, *ситуативну*.

Соціальна компетентність передбачає наявність у працівника комунікативних та інтеграційних здібностей, уміння підтримувати відносини з іншими, впливати на них, сприймати та адекватно реагувати на думку інших, формувати стосовно них певне ставлення тощо [9, с. 73]. Соціальна компетентність, на думку інших авторів, – це уміння працювати в колективі, підтримувати комунікаційні зв'язки з керівниками, співробітниками свого рівня, підлеглими. У свою чергу, професіоналізм передбачає не тільки наявність знань, а й уміння ними користуватися [6, с. 209]. Соціальна компетентність відображає відносини між людьми у процесі трудової діяльності і характеризує вміння

спеціаліста працювати у команді, колективі, ефективно взаємодіяти з іншими співробітниками: колегами, керівниками, підлеглими, клієнтами заради досягнення поставлених цілей. Вона коріниться у комунікативних здатностях робітника і виявляється у культурі ділового спілкування [3, с. 240].

Системний характер професійної компетентності, її зв'язок з професійною культурою державного службовця доводить дослідження С. Ківалова та Л. Білої. До професійної компетентності ці автори зараховуть, окрім професійних знань, умінь і навичок, інші професійно важливі якості кадрів: оперативність мислення, працездатність та витривалість, відповідальність здатність до накопичення, поновлення і творчого застосування професійного досвіду й інших якостей, ще й здатність до лідерства – володіння здібностями позитивного впливу на людей, наявність якостей лідерства [5, с. 222–223]. Відповідальність разом зі здібностями позитивного впливу на людей можна віднести до змісту структури професійної культури кадрів.

Підготовленість сучасного спеціаліста характеризує *методична*, *часова компетентність* (*тайм-менеджмент*). Окрім посадової компетенції, науковці часто виділяють *організаційну* та *індивідуальну*. Індивідуальна компетенція розглядається як трифакторна модель, основними змінними якої є: знання – результат отриманої освіти та підвищення кваліфікації; навички – результат досвіду роботи і навчання; способи спілкування і взаємодія у групі – психологічні особливості особистості, що закріпилися індивідуально; поведінкові аспекти, котрі впливають на ефективність роботи та ін. Отже, існує кілька факторів компетентності, котрі отримані в результаті аналізу ключових аспектів поведінки. Безумовно, слід розрізняти загальні і специфічні компетенції (компетентності).

Інші дослідники основними компонентами професійної компетенції/компетентності виділяють: соціально-правову компетентність; спеціальну компетентність, персональну, екстремальну компетентності, автокомпетентність.

В. Сороко виділяє *політичну* та *правову* (*юридичну*) *компетентності*. Остання, на його думку, стосується основних галузей сучасного права та ґрунтується на *навичках* (курсив наш. – *Н.С.*) її практичного застосування у різних сферах діяльності з урахуванням динаміки, тенденцій розвитку, механізмів зміни та вдосконалення чинного законодавства [8, с. 72]. Отже, у цих видах компетентності спостерігається їх зв'язок з навичками політичної та правової культури, а відтак – з відповідними знаннями. *Економічна компетентність* пов'язується нами з економічною культурою державних службовців, яка входитиме до структури їх професійної культури. *Соціологічну компетентність* В. Сороко пов'язує з усвідомленням державними службовцями концепцій соціальної структури сучасного суспільства, її динаміки та впливу на політичні та соціально-економічні процеси. Незважаючи на те, що вказаний рівень соціологічної компетентності потрібен обмеженій кількості спеціалістів на державній службі і вимагає не лише відповідних знань, умінь або навичок, а й володіння певним видом культури – соціальної. Аналогічно *психолого-педагогічна компетентність* співвідноситься з психолого-педагогічною культурою, а управлінська – з управлінською культурою (або культурою управління).

Російський учений П. Киричок виділяє *культурну компетентність* державного службовця як його додаткову до професійної компетентності "підготовленість у певному виді діяльності, яка дає змогу знайти додаткові ресурси її оптимізації навіть у форс-мажорних ситуаціях антикризового управління…" [4, с. 62]. Цей вид компетентності, на його думку, включає насамперед три складові: духовності, освіченості, вихованості – а також її інформаційну складову [4, с. 64]. З нашої позиції, наведена точка зору на культурну компетентність демонструє її зв'язок з професійною компетентністю, а також з інформаційною культурою (компетентністю) і виражається, на думку П. Киричка, у трьох наведених нами вище особистісних якостях.

Як інтегральний показник професійну компетентність розглядає О. Слюсаренко. Вона підкреслює, що стосовно компетентності в професійній діяльності з державного управління теоретики емпірики і практики виділяють такі компоненти: "знання", "уміння", "навички", "законослухняність, "ретельність", "відповідальність", "активність", "ініціативність", "дисциплінованість", "комунікабельність", "порядність", "моральність", "чесність", "доброзичливість" та інші якості [7, с. 125]. У вказаному переліку не важко віднайти професійно важливі якості, характерні для професійної культури державного службовця, які мають компетентнісний характер.

У результаті проведеного дослідження нами виявлено співвідношення певних видів культур, які в цілому становлять професійну культуру державного службовця з відповідними компетентностями (див. табл.).

Таблиця

Відповідність компетентностей персоналу елементам професійної культури державних службовців

№ з/п	Компетентність	Вид культури (субкультури), що входить до структури професійної культури державного службовця
1	Управлінська, адміністративна, професійна	Культура державно-управлінських цінностей демократичного суспільства, культура державного управління, культура державно-управлінської діяльності, культура владно-управлінської діяльності, адміністративна культура влади, культура праці, ділова культура, культура робочого місця, трудова поведінка
2	Політична, управлінська	Політико-управлінська культура
3	Правова	Правова культура
4	Політична, правова	Політико-правова культура
5	Соціальна	Соціальна культура
6	Аналітична, інтелектуальна, професійна	Культура професійного мислення
7	Соціальна, професійна, комунікативна, психолого-педагогічна, професійно-педагогічна, управлінсько-комунікативна, регулятивно-емоційна, міжособистісна	Комунікативна культура, культура мови (мовлення), культура спілкування (у т. ч. в поєднанні з моральною та психологічною); моральна культура спілкування, культура творчого спілкування; етична культура спілкування, культура відносин
		Моральна культура, морально-етична культура, етична культура
8	Естетична	Естетична культура
9	Економічна	Економічна культура
10	Інвестиційна	Інвестиційна культура
11	Інноваційна	Інноваційна культура
12	Педагогічна, психолого-педагогічна	Педагогічна, психолого-педагогічна культура
13	Інформаційна	Інформаційна, інформаційно-аналітична культура

Підкреслимо, що важливою особливістю професіонала є здатність використовувати та застосовувати власні знання, уміння, навички та узагальнювати їх, тобто бути професійно компетентним, мати не лише аналітичні, а й інтелектуальні здібності.

IV. Висновки

Таким чином, актуальним для дослідження професійної компетентності як структурованого феномену, який формується під впливом структури професійної культури державного службовця, є аналіз карт, "профілів" ключових компетентностей, розроблених науковцями. Наведені результати роботи дослідників, які працюють у галузі менеджменту персоналу, управління кадрами державної служби ще раз доводять про системність поняття "професійна компетентність", про те, що її зміст можна традиційно виокремлювати як через знання, уміння, навички, так і з урахуванням вимог до професійної культури державного службовця, вказуючи на залежність рівня їх досягнення від професійного досвіду. У цьому полягає компетентісний зміст професійної культури персоналу. Проаналізований нами комплекс компетентностей (компетенцій) державних службовців, який зроблено з використанням системної та структурної методології, вказує на залежність певних видів компетентності від певних видів культур (субкультур), що входять до структури професійної культури державних службовців. Конкретна конфігурація (зміст) цієї структури залежатиме від місії, функцій, завдань конкретного державного органу (центрального, регіонального, муніципального, місцевого рівнів), може мати загальну та спеціальну частину (зміст). Використання компетентісного підходу в оцінюванні професійної культури має значно вдосконалити систему оцінювання персоналу державних органів, зробивши її системною, комплексною. Перспективами подальших досліджень є розробка конкретних методів управління професійною культурою кадрів на основі "управління за компетенціями", які довели свою ефективність у бізнес-управлінні.

Література

1. Вязигин А.В. Оценка персонала высшего и среднего звена / А.В. Вязигин. – М. : Вершина, 2006. – 256 с.
2. Десслер Г. Управление персоналом : пер. с англ. / Г. Десслер. – М. : БИНОМ, 1997. – 432 с.
3. Зайцева Т.В. Управление персоналом : учебник / Т.В. Зайцева, А.Т. Зуб. – М. : ФОРУМ : ИНФРА-М, 2006. – 336 с.
4. Киричек П. Культуры никогда не бывает в избытке… / П. Киричек // Гос. служба. – 2009. – № 1. – С. 61–71.
5. Ківалов С.В. Державна служба в Україні: підручник / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – О. : Юрид. літ-ра, 2003. – 368 с.
6. Корпоративна культура : навч. посіб. / Г.Л. Хаєт, О.Л. Єськов, Л.Г. Хаєт та ін. – К. : Центр навч. літ-ри, 2003. – 403 с.
7. Слюсаренко О. Структура та компонентний склад, показники і критерії оцінювання професійної компетентності державного службовця як основи його кар'єрного розвитку / О. Слюсаренко // Вісник НАДУ. – 2006. – № 2. – С. 123–132.
8. Сороко В. Побудова механізму оцінки ділових і професійних якостей державних службовців / В. Сороко // Вісник державної служби України. – 2003. – № 1. – С. 65–75.
9. Хміль Ф.І. Управління персоналом: підручник / Ф.І. Хміль. – К. : Академвидав, 2006. – 488 с.
10. Шекшня С.В. Управление персоналом современной организации : учеб.-практ. пособ. / С.В. Шекшня. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Интел-Синтез, 2000. – 368 с.

11. Шпекторенко І.В. Професійна мобільність державного службовця : монографія / І.В. Шпекторенко. – Д. : Моноліт, 2009. – 242 с.

12. Keil L.D. Managing Chaos and Complexity in Government: a new paradigm for managing change, innovation, and organizational renewal / L.D. Keil. – 1-st ed. – USA : Jossey-Bass Publishers, 1994. – 246 p.

УДК 351.858:172.4

ДЕРЖАВНА ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА: КОНЦЕПТУАЛЬНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Степанов В.Ю.

кандидат технічних наук, доцент
Харківська державна академія культури

Annotation

Questions of forming of informative political space, roles and places of the state in this process and also importance of valued-ideological component in its informative policy are considered.

Анотація

Розглянуто питання формування інформаційного політичного простору, ролі і місця держави в цьому процесі, а також значення ціннісно-ідеологічної компоненти в її інформаційній політиці.

Ключові слова

Державна інформаційна політика, зміни, розвиток, суспільство, ідеологія, інформаційний простір.

І. Вступ

Перше десятиліття XXI ст. проходить під знаком переходу промислово розвинутих країн на новий рівень соціально-економічного розвитку, пов'язаний з кардинальною зміною способів виробництва і формуванням нової структури суспільних відносин. На сьогодні в Україні здійснюються глибокі соціально-економічні та політичні перетворення з метою побудови правової демократичної держави з ринковою економікою, що не може бути успішно реалізоване без одночасної якісної зміни інформаційного середовища, переходу до інформаційно відкритого суспільства й інформаційно прозорої державної влади. Рівень розвитку інформаційного простору почав суттєво впливати на всі сторони нашого життя – політику, економіку, культуру. Тому державна влада, політичні об'єднання і наукова громадськість мають звернути увагу, насамперед, на проблеми вдосконалення концептуальних основ державної інформаційної політики, інформаційного законодавства України з урахуванням головних особливостей сучасного етапу розвитку державності. Це і зумовлює актуальність розгляду концептуальних питань державної інформаційної політики, яка суттєво впливатиме на якість і темпи переходу нашої країни на новий етап розвитку – глобальне інформаційне, демократичне суспільство.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є розгляд концептуальних напрямів державної інформаційної політики щодо питань удосконалення інфраструктури інформаційного простору країни з урахуванням розвитку системи масових інформаційних і політичних комунікацій з опорою на ідейно-концептуальну основу.

ІІІ. Результати

Побудова і розвиток єдиного інформаційного суспільства є надзвичайно важливим завданням для України [1]. Це пов'язано з відмінностями в культурних, духовних, національних та історичних традиціях народів, що живуть у нашій країні, значною диференціацією їх доходів і економічного стану. Нові соціально-економічні умови, що реально формуються в процесі реформ, і державні відносини обумовлюють необхідність адекватної зміни методів, форм і технології державного управління. Методологічним підходом до реформування системи державного управління і вирішення проблеми інформаційної взаємодії між цивільним суспільством і владою має стати визначення конкретної стратегічної мети: формування влади демократичного типу, орієнтованої на суспільство як споживача її послуг.

Питання інформації та державного управління, взаємозв'язків держави та інформаційної сфери певною мірою розглядалися у різних аспектах філософами, теоретиками права, державознавцями, адміністративістами, економістами, соціологами. Особливо слід підкреслити внесок у розроблення цієї проблематики таких провідних учених, як: В. Авер'янов, Г. Атамчук, В. Афанасьєв, І. Бачило, Д. Белл, А. Берг, Ю. Битяк, М. Вертузаєв, О. Власюк, Є. Галантер, В. Глушков, П. Джонстон, Ф. Емері, В. Зуй, В. Іноземцев, Р. Калюжний, М. Кастеллс, Ю. Козлов, А. Коренєв, В. Малков, В. Машликін, В. Михалевич, Дж. Міллер, В.

Мінаєв, А. Омаров, В. Опришко, Г. Петров, Н. Полєвой, Г. Попов, Г. Почепцов, Е. Семенюк, І. Сергієнко, О. Соснін, А. Урсул, В. Цвєтков, М. Швець, Л. Шиманський, Г. Щьокін, Л. Юзьков та багато інших. У цілому аналіз наукової літератури показав, що, не дивлячись на достатньо велику кількість наукових досліджень, у яких тією чи іншою мірою розкриваються різні аспекти вибраної нами теми, вона ще не вичерпана і вимагає подальшого глибокого осмислення і структуризації накопичених знань.

Віддаючи належне досягненням вказаних учених та враховуючи особливості становлення в Україні інформаційного суспільства, необхідно здійснювати постановку нових завдань та обґрунтовувати шляхи їх оперативного та якісного вирішення. Це особливо актуально в контексті реалізації на практиці політики реформ, що проводиться Президентом та Урядом України, забезпечення активної участі найширших верств населення у процесах соціально-економічної трансформації, що відбуваються, становлення ринкових відносин, підвищення ефективності функціонування економіки, забезпечення в найближчій перспективі гідних умов життя для абсолютної більшості населення країни [2].

Аналізуючи державну інформаційну політику як двоєдиний процес –"формування та реалізація" – доцільно розглядати формування цієї політики як вироблення стратегічного курсу держави в інформаційній сфері, а її реалізацію – як формування управління інформаційною сферою. Необхідним є постійне оновлення концептуальних засад для подальшого вдосконалення формування та реалізації державної інформаційної політики.

Формування і розвиток інформаційної інфраструктури та інтеграція в глобальне інформаційне суспільство стають умовами стабільного розвитку держави. У зв'язку з цим одним із напрямів державної інформаційної політики є стимулювання розвитку і вдосконалення інфраструктури інформаційного простору країни. Це, насамперед, стосується розвитку мереж зв'язку, телерадіомовлення, комп'ютерних мереж загального користування. Важливу роль у цьому процесі має відігравати державна програма "Електронна Україна". На цій основі необхідно всіляко сприяти розвитку в нашій країні конкурентоспроможних інформаційно-комунікаційних систем, гнучко використовуючи можливості міжнародної кооперації. Очевидно, що розвиток інформаційних технологій у найближчій перспективі буде однією з основних складових модернізації української економіки [6].

Необхідно відзначити, що саме цей аспект інформаційної політики держави безпосередньо пов'язаний із розвитком в Україні інформаційного суспільства, економіки знань і побудовою "електронної демократії", під якою розуміється відвертість, транспарентність державної влади, підвищення ефективності політичного управління та активне залучення громадян у процесі ухвалення політичних рішень на основі інформаційно-комунікаційних технологій. Таким чином, "електронна демократія" виступає перспективною формою інтерактивної взаємодії населення і влади в політичних процесах сучасного світу, а дослідження в рамках цієї теми мають безпосередню значущість для аналізу дискусійних проблем розвитку сучасної політичної демократії [7].

У західній і вітчизняній політологічній літературі поняття "електронна демократія" та "електронний уряд" інтенсивно розробляються. Найбільша увага приділяється проблемі використання інформаційно-комунікаційних технологій в організації діалогу між владою і громадянським суспільством. В умовах нової політичної реальності констатується криза традиційної демократії і робиться спроба знайти з неї вихід.

У зв'язку з цим поняття "електронна демократія" ототожнюють із поняттям "електронний уряд", але вони, на нашу думку, кардинально розрізняються за своєю суттю. Якщо останнє означає підвищення оперативності і зручності доступу до послуг держави з будь-якого місця і в будь-який час, то перше відноситься до використання інформаційних технологій для розширення можливостей кожного громадянина. На відміну від "електронного уряду", що створюється "зверху" для ефективнішого функціонування державного апарату, "електронна демократія" орієнтована на якісне підвищення рівня участі громадян у політичному житті, тобто на ініціативу "знизу" в управлінні державою. "Електронна демократія" дає змогу громадянам брати участь у роботі державних органів, а тим, у свою чергу, – чутливіше реагувати на потреби громадян. Це поняття включає онлайнову правозахисну діяльність і онлайнове проведення різних кампаній, а також використання "електронного середовища" як засобу політичної інформації в громадянському суспільстві.

Заходи державної політики щодо розвитку інформаційного простору країни мають поєднуватися із заходами захисту національних інтересів країни і заходами забезпечення інформаційної безпеки особи, суспільства, держави [5]. Економічна, соціальна, політична нестійкість і динамічність розвитку інформаційних технологій призвели принципово до виникнення нових загроз потенційного використання інформаційно-

технічних досягнень в цілях, несумісних із гарантуванням безпеки інформаційного простору і стабільності функціонування сучасного суспільства. У зв'язку з цим проблеми соціально-інформаційного простору, його безпеки та інформаційних послуг, які надаються, є багатоаспектними, що вимагає залучення до їх вирішення здобутків різних наукових напрямів.

Як уже було зазначено, в сучасному світі загострюється боротьба за владу у сфері інформації. Матеріальне і духовне багатства стають усе більш залежними від способів і каналів встановлення інформаційного зв'язку, розповсюдження повідомлень, ідей і символів. Знання та інтелект виявляються найважливішими ресурсами соціально-політичного розвитку і владарювання.

У політичному просторі, в його принципах і правилах функціонування відбуваються радикальні зміни, воно стає все більш насиченим інформацією та вкрай динамічним. При цьому головним системним чинником простору виступають масові політичні комунікації. Саме в рамках системи масових політичних комунікацій багато в чому формується процес інформаційної взаємодії основних політичних суб'єктів, реалізуються їх політичні цілі і стратегії. Слід зауважити, що формування і розвиток інформаційного політичного простору України відбувається в дуже непростих умовах, стикаючись з великою кількістю проблем соціально-політичного, економічного і юридичного характеру. Реформування системи державної влади і поглиблення економічної модернізації, при нерозвиненості системи масових політичних комунікацій і цивільного суспільства, а також постійний зовнішній інформаційний тиск уповільнюють швидкість розвитку інформаційного простору України і заважають зміцненню його цілісності та єдності, а також оптимальному включенню в глобальний інформаційний простір.

На сьогодні розвиток системи масових політичних комунікацій привів до перетворення інформаційної державної політики в головний вид політичної діяльності. Інформаційна активність стала однією з найважливіших складових процесу реалізації державної влади, а також необхідним елементом успішної модернізації політичної системи та її інститутів. Саме тому аналіз державної інформаційної політики в сучасних умовах є найважливішим науковим і практичним завданням. Потрібна теоретична систематизація проблем інформаційної політики, визначення її пріоритетів, а також вивчення форм і способів організації політичних комунікацій, які дають державі можливість успішно просувати свої інформаційно-політичні проекти, забезпечуючи її конкурентні переваги порівнянно з проектами інших політичних суб'єктів. Проте, ефективне застосування різних способів організації політичних комунікацій, а також управління каналами масової інформації в рамках державної інформаційної політики неможливе без опори на ідейно-концептуальну основу, що надає цілісності і послідовності процесу реалізації інформаційної політики.

На нашу думку, такою основою може бути тільки загальнонаціональна ідеологія, яка має стати ядром інформаційної політики і наповнити смисловим змістом увесь інформаційний простір. Адже, не дивлячись на процеси інформатизації, політика залишається, перш за все, ціннісно-символічною сферою. Відсутність загальнонаціонального ідеологічного проекту призводить до утворення інформаційно-комунікаційного вакууму, наслідками якого можуть стати складні соціально-психологічні кризи в суспільстві. Ідеологія як сукупність певних ідей, цінностей та уявлень одночасно є і основою формування інформаційної політики, і найважливішим елементом структури системи масових політичних комунікацій. Таким чином, формування інформаційного політичного простору, ролі і місця держави в цьому процесі, а також значення ціннісно-ідеологічної компоненти в його інформаційній політиці відображує високий науковий і практичний інтерес та потребує конституційної підтримки.

Слід детальніше зупинитися на такій складній проблемі інформаційної сфери, як захист духовних та етичних цінностей нашого суспільства, забезпечення духовного і культурного оновлення України, зміцнення традицій патріотизму і гуманізму, дружби народів нашої країни. При цьому, забезпечуючи свободу доступу громадян та організацій до інформаційних ресурсів, ми повинні одночасно рішуче боротися зі всіма проявами національної, расової, релігійної ворожнечі і нетерпимості, ставити заслін пропаганді ідеології фашизму, расизму, екстремізму, сепаратизму, націоналізму. Інформаційна політика держави має більше сприяти консолідації українського суспільства, мотивації людей на добросовісну, продуктивну працю в ім'я становлення нової України, інтеграції їх у процеси перетворення всіх сторін нашого життя.

Проведення державної інформаційної політики на всій території країни неможливе без розвинутої індустрії інформаційних послуг, що надаються в будь-якій точці України [3]. Державні інформаційні ресурси мають ефективно використовуватися всіма органами державної влади, незалежно від їх територіального розташування. Важливе значення при цьому мають відіграти і ЗМІ, зокрема періодика, об'єктивність і мудрість якої може сприяти пом'якшенню ряду соціа-

льних проблем у регіонах, зміцненню віри людей у правильність реформ, що проводяться в країні.

Одним із найважливіших напрямів державної інформаційної політики є вдосконалення регулювання суспільних відносин, пов'язаних з отриманням, розповсюдженням і використанням інформації [4]. Сьогодні в Україні вельми динамічно змінюється вся економічна та політична ситуація. Відбуваються процеси реформування державної влади, зокрема розмежування повноважень між її рівнями. Активно здійснюється політика в області модернізації економіки і соціальної сфери нашого суспільства. В цих умовах значно зростає роль ЗМІ в інформаційному забезпеченні реформ, що проводяться в країні. Тому необхідно приділяти найсерйознішу увагу вдосконаленню правової бази, регуляційної діяльність інформаційних і телекомунікаційних компаній.

Важливою турботою держави в інформаційній сфері є розширення доступу до телекомунікаційних й інформаційних мереж у соціально значущих секторах народного господарства країни – освіта, наука, культура, охорона здоров'я, що безпосередньо пов'язано із зростанням якості життя громадян за рахунок збільшення надання послуг у цих сферах.

Аналізуючи концептуальний напрям розвитку державної інформаційної політики в Україні, перш за все, хотілося б відзначити пріоритетне значення для цих цілей розвитку системи вищої освіти в регіонах, а також необхідність посилення ролі держави в процесі стимулювання розвитку досліджень і розробок у високотехнологічних галузях, які мають стати двигунами економічного зростання у ряді регіонів, що не мають у своєму розпорядженні багатих сировинних ресурсів. Слід приділити найсерйознішу увагу організації регіональних технопарків, технополісів та інших видів організацій, які сприяють залученню трудових ресурсів у високотехнологічні галузі економіки, пов'язані зокрема із розвитком інформаційно-комунікаційних технологій.

IV. Висновки

Підводячи підсумок проведеного дослідження, можна зробити такий висновок. Одним із головних суб'єктів, які визначають організацію системи масових інформаційних і політичних комунікацій, виступає держава. Її інформаційна політика виявляється основним видом діяльності в сучасному суспільстві.

Найважливішою складовою державної політики є ідеологія, яка одночасно є і основним елементом усієї структури системи масових комунікацій. Проте наша держава і суспільство перебувають у стані часткового інформаційно-комунікаційного вакууму, коли способи організації комунікацій відносно розвинуті, особливо пропаганда і реклама, а змістовного наповнення комунікації між суспільством і владою немає.

Зокрема окремі ідеї, оцінки, думки представлені в хаотичному вигляді, але немає цілісного ідеологічного проекту, в рамках якого могло б здійснюватися сучасне спілкування в суспільстві.

Література

1. Декларація принципів "Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання в новому тисячолітті" від 12.12.2003 р.
2. Закон України "Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки" від 09.01.2008 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.
3. Закон України "Про Концепцію Національної програми інформатизації", із змінами, внесеними згідно із Законом від 09.02.2006 р. № 3421-IV (3421-15). – № 22. – Ст. 199.
4. Закон України "Про інформацію" від 02.10.1992 р // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
5. Указ Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21.03.2008 р. "Про невідкладні заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки України" від 23.04.2008 р. № 377/2008 // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 4. – Ст. 102.
6. План дій "Україна – Європейський Союз", Європейська політика сусідства, схвалений Кабінетом Міністрів України 12.02.2005 р., схвалений Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом 21.02.2005 р.
7. Електронний уряд: прогрес на службі демократії // Інформаційний бюлетень міжнародного центру політичних досліджень. – 2003. – № 191.

УДК 351.3+618.4

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ОРГАНІЗАЦІЇ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ЗА УМОВ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Терентьєва А.В.

кандидат наук з державного управління, старший науковий співробітник
Український центр екстреної медичної допомоги та медицини катастроф, м. Київ

Annotation

In article features of the organisation of acceptance of administrative decisions in the conditions of extreme situations are considered.

Анотація

У статті розглянуто особливості організації прийняття управлінських рішень за умов надзвичайних ситуацій.

Ключові слова

Управління, надзвичайна ситуація, рішення.

І. Вступ

На сьогодні у сфері цивільного захисту, в одній зі складових національної безпеки України існує необхідність вирішення нагальної проблеми розробки методологічних підходів обґрунтування прийняття управлінських рішень при комплексній дії факторів надзвичайних ситуацій, що мають невизначений характер.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є висвітлення особливостей прийняття управлінських рішень за умов надзвичайних ситуацій.

ІІІ. Результати

Саме виникнення надзвичайної ситуації зумовлює необхідність мобілізувати для роботи з подолання наслідків значні матеріальні, фінансові та кадрові ресурси. Причому найбільш гостро постає питання оптимального, оперативного та адекватного використання ресурсів. Не слід забувати, що нерідко ціна успішного вирішення цього питання – людське життя.

За вищенаведених причин не викликає ніяких сумнівів важливість питання щодо ефективного управління процесом подолання наслідків надзвичайних ситуацій, особливо медико-санітарних.

За загальновживаним визначенням, управлінське рішення – це акт, посередництвом якого здійснюється управлінський вплив на процеси, що потребують втручання (у нашому випадку – реагування).

Процес опрацювання управлінських рішень можна розподілити на процес підготовки прийняття управлінського рішення, безпосередньо прийняття, причому процес підготовки управлінського рішення має враховувати складові елементи системи управління.

На стадії підготовки прийняття управлінських рішень необхідно дотриматися процедури, яка зазвичай складається з п'яти етапів. Розглянемо детально ці етапи.

На першому етапі з'ясовується проблема, яку необхідно вирішити, а також її причинно-наслідкові зв'язки, аналізуються результати цієї роботи та встановлюється здатність установи (закладу) вирішити цю проблему.

На другому етапі здійснюється глибоке системне вивчення самої проблеми та проводиться формування мети й проміжних цілей.

На третьому етапі з'ясовуються потенційні можливості системи управління для вирішення проблеми, що виникла, проводиться обробка та опрацювання різних варіантів вирішення цієї проблеми.

На четвертому етапі проводиться вибір варіанта вирішення проблеми, що виникла, а на п'ятому етапі здійснюється організація роботи з виконання прийнятого управлінського рішення та моніторинг перебігу його виконання з жорстким контролем часу.

Зазвичай загальноприйняті методологічні підходи до процесу прийняття управлінських рішень не повно відображають показники, що характеризують ефективність прийнятого управлінського рішення або (за необхідності) ряду рішень.

Це дослідження ставить собі за мету вдосконалення процесу прийняття управлінських рішень органами управління, Державною службою медицини катастроф, яка є складовою єдиної системи цивільного захисту, що спрямовані на підвищення ефективності діяльності зі збереження життя й здоров'я людей, які постраждали внаслідок надзвичайної ситуації.

Встановлено, що процес обґрунтування, прийняття та реалізації управлінських рішень має об'єктивні і суб'єктивні складові, чітку формалізацію та потребує інтуїції, навичок і знань особи, яка приймає управлінські рішення.

Для впорядкування процесу прийняття управлінських рішень як сукупності форма-

льних і неформальних процедур раціонально використовувати технологію прийняття рішення [1], що дасть змогу провести аналіз раніше прийнятих рішень та прийняти оптимальне управлінське рішення.

Цікавою є технологія прийняття управлінських рішень, що складається з декількох ітераційних етапів [2] (див. рис).

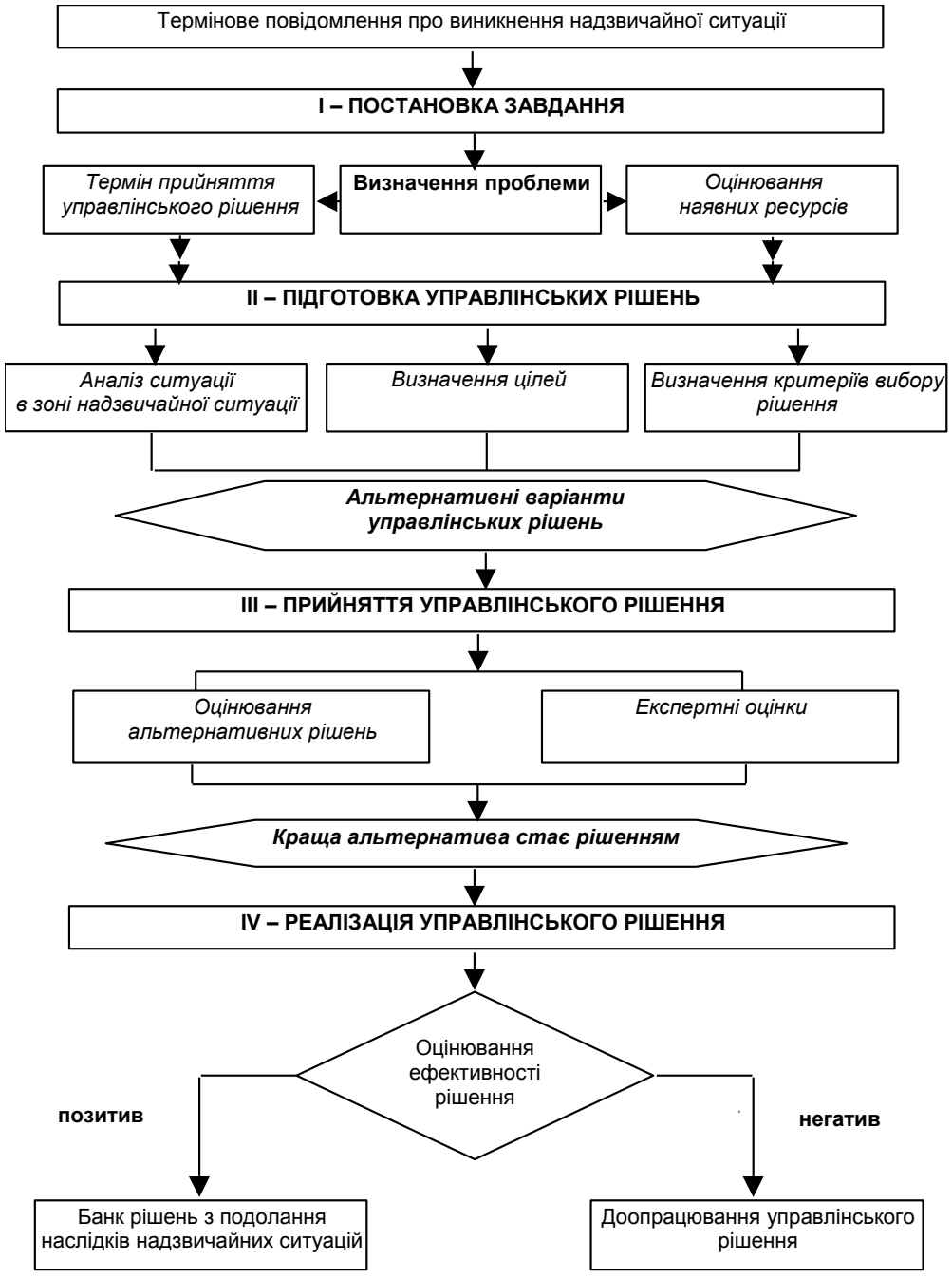

Рис. Процес прийняття управлінського рішення при подоланні наслідків надзвичайної ситуації

Укрупнено етапи є такими: I – постановка завдання; II – підготовка управлінських рішень; III – прийняття управлінського рішення та IV – реалізація управлінських рішень.

Перший етап – постановка завдання – включає в себе опрацювання інформації, що надходить безпосередньо із зони надзвичайної ситуації про оперативну обстановку, що склалася. Проводиться визначення проблем, що виникли, і моніторинг наявних ресурсів для подолання наслідків надзвичайної ситуації.

На другому етапі – підготовка управлінських рішень – особливої ваги набуває визначення критеріїв вибору обґрунтованих управлінських рішень. Для цього можна використати декілька варіантів шкал, наприклад, якісні, кількісні, а також бальну шкалу оцінювання.

Від кількості показників, що використовуються для опрацювання управлінського рішення, залежить тип невизначеності (стохастичний, природний, поведінковий тощо).

На етапі прийняття управлінського рішення обов'язково розглядаються можливі альтернативні варіанти рішень з пошуком "кращого" і "гіршого" варіантів. На цьому ж етапі залучаються експерти для всебічного розгляду запропонованого рішення.

На четвертому етапі – реалізація управлінських рішень – потрібно не тільки мати систему організації та моніторингу дій органів управління системи охорони здоров'я, сил і засобів Державної служби медицини катастроф з виконання поставлених завдань, а й необхідно мати відповідну регламентовану процедуру оцінювання рішення за параметрами результативності, якості та ефективності. Подібне оцінювання слід проводити із залученням спеціалістів, що мають відповідний власний досвід подолання медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій.

Комп'ютерне моделювання варіантів управлінських рішень, проведене з використанням сучасних інформаційних технологій для процесів подолання медико-санітарних наслідків конкретних надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, дасть змогу використовувати ці варіанти рішень при складанні планів оперативного реагування на виникнення медико-санітарних наслідків. Прикладом цього може слугувати посібник для берегової охорони США [3], у якому наведені конкретні приклади та алгоритми дій на випадок виникнення надзвичайних ситуацій природного й техногенного характеру.

Дуже важливим моментом процесу опрацювання управлінських рішень з подолання наслідків надзвичайних ситуацій, особливо медико-санітарних, є оцінювання ефективності прийнятих управлінських рішень.

Після аналізу вітчизняного досвіду подолання медико-санітарних наслідків природного й техногенного характеру, що сталися протягом останніх 10 років, можна зазначити, що на професійному рівні не проводився вичерпний критичний аналіз дій органів управління щодо рівня оптимальності та результативності прийнятих управлінських рішень щодо подолання медико-санітарних наслідків. Прикладами цього можуть бути такі резонансні події, як авіакатастрофа на Скнилівському летовищі, аварія з викидом фосфору у Львівській області, вибухи на складах боєприпасів у Запорізькій та Луганській областях та подолання наслідків стихійного лиха, яке сталося на Західній Україні влітку 2008 р.

Слід зазначити, що оцінювання якості пропонованих управлінських рішень необхідно здійснювати, спираючись на інформаційно-аналітичне забезпечення, що передбачає збирання та обробку оперативних даних із зони надзвичайної ситуації, та попередні розробки варіантів управлінських рішень з використанням математичного моделювання.

Звісно, досягнення найкращих результатів у процесі опрацювання управлінських рішень з подолання наслідків надзвичайних ситуацій можливе лише за умови поєднання методів, які визначаються рівнем проблеми та характером завдань, що потребують вирішення.

IV. Висновки

Підсумовуючи, слід зазначити, що опрацювання управлінських рішень у процесі подолання наслідків надзвичайних ситуацій, зокрема медико-санітарних, як найбільш важких і важливих, потребує вдосконалення не тільки завдяки використанню сучасних інформаційних технологій і потужного математичного апарату, а особливо аналізу вітчизняного досвіду подолання надзвичайних ситуацій та створення оперативних планів реагування на виникнення надзвичайних ситуацій на всіх рівнях системи державного управління.

Література

1. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій / С.О. Гур'єв, А.В. Терентьєва, П.Б. Волянський. – К., 2008. – 148 с.
2. Ямалов И.У. Моделирование процессов управления и принятия решений в условиях чрезвычайных ситуаций / И.У. Ямалов. – М. : Бином : Лаборатория знаний, 2007. – 288 с.
3. Руководство по управлению чрезвычайными ситуациями. Система управления чрезвычайной ситуацией (ICS) // Береговая охрана США. – Вашингтон, окр. Колумбия, 20593. – 2001. – 254 с.

УДК 351.82

ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Цимбаленко Я.В.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The modern consisting of interbudgetary relations of Ukraine has been considered in the article. The mechanisms and constituents of interbudgetary relations have been examined. The basic problems of modern interbudgetary relations are analyzed in Ukraine. Recommendations of legal, administrative and economic character are given in relation to the improvement of the system of interbudgetary relations.

Анотація

У статті розглянуто сучасний стан міжбюджетних відносин в Україні. Досліджено механізми та складові міжбюджетних відносин. Проаналізовано основні проблеми сучасних міжбюджетних відносин в Україні. Наведено досвід інших країн стосовно врегулювання питань відносин між бюджетами різних управлінських рівнів. Надано рекомендації правового, управлінського та економічного характеру щодо вдосконалення системи міжбюджетних відносин.

Ключові слова

Міжбюджетні відносини, бюджет, бюджетна система, місцевий бюджет, Державний бюджет, доходи.

І. Вступ

Право на здійснення видатків місцевими органами виконавчої влади у районах та областях, а також органами місцевого самоврядування унормоване в Законах “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997), “Про місцеві державні адміністрації” (1999), Бюджетному кодексі України (2001). Місцеві органи отримали достатній обсяг повноважень, відповідний принципу субсидіарності, чітко регламентовані їх повноваження та суб’єкти виконання цих повноважень. Тому сьогодні головним питанням забезпечення виконання повноважень щодо місцевих бюджетів є достатність обсягу коштів для виконання повноважень і досконаліть та ефективність механізму надання міжбюджетних трансферів. Необхідність реформування системи міжбюджетних відносин визначена законодавчо.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – дослідити шляхи реформування міжбюджетних відносин.

ІІІ. Результати

Проблеми становлення та розвитку міжбюджетних відносин, а також державної регіональної фінансової політики досліджують В.Л. Андрущенко, С.А. Буковинський, О.Д. Василик, О.Д. Данілов, М.М. Єрмошенко, Б.Ф. Заблоцький, О.Л. Кашенко, О.П. Кириленко, В.І. Кравченко, І.О. Луніна, О.С. Мошенець, В.М. Опарін, К.В. Павлюк, Д.В. Полозенко, Л.Л. Тарангул, С.І. Юрій та ін. Однак мало уваги було приділено дослідженню шляхів реформування міжбюджетних відносин в Україні.

Сучасними найактуальнішими проблемами у сфері міжбюджетних відносин є [3] такі:

1. Невідповідність між зобов’язаннями за видатками місцевих бюджетів та джерелами фінансування.

У структурі дохідних джерел місцевих бюджетів частка трансфертів має значну величину (близько 44%), причому вона виявляє тенденцію до зростання: з 1998 р. вона зросла з 14,3% більше ніж у три рази. Для порівняння: в інших країнах частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів є набагато нижчою, наприклад, у Румунії – 10,8%, Словаччині – 19,0%, Словенії – 20,9%, Латвії – 28,1%, Болгарії – 33,0%, Польщі – 40,2%, Чехії – 35,0%. Відповідно, в Україні знижувалась частка податкових надходжень місцевих бюджетів: від 74,8% у 1998 р. до 43,3% у 2008 р., що також не сприяло зміцненню фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Відтак власними та закріпленими дохідними джерелами забезпечується трохи більше ніж 50% видатків, можливість фінансування інших видатків залишається непрогнозованою і залежить від вищих органів влади, від обсягу наданих трансфертів. Це спричинює неефективність використання бюджетних коштів, недостатність обсягу фінансування окремих видаткових повноважень, нагромадження заборгованості за виплатами, виникнення утриманських настроїв у місцевих органів стосовно державного бюджету й одночасне посилення регуляторних важелів держави на формування місцевих бюджетів, що суперечить основоположним принципам місцевого самоврядування. Загалом у країні зростає кількість місцевих бюджетів регіонального рівня, які отримують кошти із Державного бюджету. Якщо на початку 1990-х рр. таких регіонів було 13–15, на початку 2000-х рр. – близько

20, то сьогодні 26 регіонів (всі, крім м. Києва) є бюджетними реципієнтами.

Слаборегульованою залишається ситуація у сфері виконання делегованих державних повноважень, незважаючи на існування права передання обов'язків щодо їх виконання (отже, фінансування) від органів місцевого самоврядування до місцевих адміністрацій, делеговані повноваження стають скоріше зобов'язаннями виконавчих органів із необхідністю вживання заходів щодо мобілізації коштів на їх виконання.

2. Слабкий рівень кореляції між реальними потребами місцевих бюджетів у коштах з державного бюджету та їх відображенням у формулі розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів [2].

Застосування формульного підходу до обрахунку трансфертів (на основі Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів) сприяє прозорості формування міжбюджетних трансфертів та точності обрахунку потреб у додаткових коштах. На основі зіставлення розрахункового показника обсягу видатків та закріпленого обсягу доходів, скоригованих на коефіцієнт вирівнювання, визначається обсяг необхідних додаткових коштів для місцевого бюджету або обсяг вилучень з місцевого бюджету до державного. Міжбюджетні трансферти покращують загальну ситуацію з усуненням надмірних різниць у зазначених показниках місцевих бюджетів (збільшується загальна сума доходів та видатків у розрахунку на одну особу), але це збільшення відбувається неоднаковою мірою у різних регіонах. Трансферти спрямовуються на досягнення соціальної справедливості, вирівнювання, проте не економічної ефективності.

Загальним недоліком формульного підходу є значна кількість параметрів та багаторівневість параметрів у формулі, складності у їх тлумаченні. Недоліки характерні також для окремих елементів методики обрахування видаткових потреб. Використання формули має забезпечувати однакові (або співрозмірні) видаткові можливості місцевих бюджетів різних територій, але вони також мають повною мірою враховувати економічні, соціальні, природні особливості розвитку цих територій для того, щоб не продукувати невмотивовані і необґрунтовані витрати. Сьогодні у формулі пропонується використовувати абсолютні видаткові потреби, що ґрунтуються на видатках на первинну медико-санітарну допомогу, і показники чисельності населення (розрахунок видатків на освіту та на культуру проводиться окремо). З метою усунення недоліків щодо неадекватного відображення потреб у додаткових ресурсах (міжбюджетних трансфертах) доцільніше було б враховувати відносні видаткові потреби, які враховували б територіальні особливості.

Складається ситуація, коли зусилля органів місцевого самоврядування з поліпшення економічної ситуації не можуть вирішити головну проблему місцевого бюджету – збільшення обсягу власних коштів – внаслідок недосконалості формули міжбюджетних трансфертів, а тільки змінюють структуру доходів відповідного бюджету.

Також формула не враховує складену у попередній період мережу бюджетних установ, вкрай необхідну для життєдіяльності громади, щодо збереження якої докладають зусиль органи місцевої влади. При визначенні рівня потреб у додаткових коштах формула також не враховує фінансову достатність чи нестачу фінансових коштів окремих територіальних одиниць.

Водночас і частий перегляд формули упродовж одного бюджетного року (за 2008 р. було прийнято 20 постанов Кабінету Міністрів України про внесення змін до формули), зумовлений необхідністю врегулювання сфери міжбюджетних трансфертів відповідно до змін економічної ситуації, є негативним чинником, оскільки не сприяє можливості розбудови довгострокової стратегії місцевого розвитку органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, не сприяє стабільності бюджетної політики місцевих органів та можливості проводити прогнозування розвитку території.

3. Нерівномірне співвідношення "дотація-субвенція" у структурі трансфертів, переважна частка дотацій та субвенцій на соціальний захист.

Найбільшу питому вагу у складі трансфертів займають дотації вирівнювання. У 2008 р. їх частка становила 57,1% захищених трансфертів загального фонду і 48,7% усіх трансфертів (для порівняння – 13,9% у 1998 р.) (див. табл.) [3]. Дотація, яка є нецільовим трансфертом, з одного боку, дає змогу місцевим органам витрачати кошти на власний розсуд. Незважаючи на те, що вибір напрямів використання дотацій вирівнювання може визначатися місцевими органами влади самостійно, на їх рішення істотно впливає необхідність забезпечення бюджетних програм з фінансування благ і послуг, що надаються за рішенням центральних органів влади. Однак, з іншого боку, переважне використання дотацій формує загрозу розпорошення коштів серед непріоритетних для даної території чи місцевості напрямів видатків. У структурі самих субвенцій близько двох третин становлять субвенції на виконання державних програм соціального захисту населення, крім надання житлових субсидій і пільг населенню для оплати житла та комунальних послуг, натомість

субвенції на соціально-економічний розвиток займають невелику частку.

Таблиця

Перерахування трансфертів до місцевих бюджетів у 2008 році [4]

Назва трансферту	Млн грн	У % до обсягу трансфертів
Трансферти загального фонду, всього	55 084,2	93,04
У т. ч. захищені трансферти загального фонду	50 497,6	91,67
Дотації вирівнювання	28 810,5	57,05
Субвенції соціального значення	18 284,1	36,21
Додаткові дотації	1628,8	3,23
Трансферти спеціального фонду	4119,3	6,96
ЕСЬОГО трансфертів (загальний та спеціальний фонд)	59 203,5	100,00

З метою раціоналізації видатків та підвищення контролю за використанням переданих з державного бюджету коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів у структурі трансфертів має зрости питома вага субвенцій як цільових коштів, використання яких пов'язане з необхідністю фінансування конкретних об'єктів, пріоритетних у поточному бюджетному році, причому питома вага субвенцій на соціально-економічний розвиток має зростати.

Незначна увага владних структур до названих проблем призводить до посилення утриманських настроїв окремих регіонів стосовно держави, незацікавленості збільшення виробничих потужностей інших регіонів, неефективного розподілу коштів та їх витрачання.

4. Нормативна неврегульованість забезпечення видатків на соціальні потреби [1].

Видатки на соціальні потреби не повинні бути видатками місцевого значення, оскільки місцеві органи не можуть впливати на рішення про їх надання чи ненадання. Сьогодні у видатках місцевих бюджетів більше ніж 70% спрямовуються на виконання державних функцій, таких як надання послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, мистецтва, фізичної культури та спорту. Такі видатки враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Відповідно, на виконання власне функцій місцевого розвитку: забезпечення функціонування житлово-комунального господарства, утримання дорожньої системи, управління комунальним майном, регулювання земельних відносин і фінансування програм природоохоронного значення (тобто видатків, які не враховуються при розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів), залишається незначний обсяг коштів. Крім того, місцеві бюджети не отримують кошти, необхідні для утримання об'єктів соціальної інфраструктури, що переходять у комунальну власність.

Місцеві органи влади не мають достатніх фінансових можливостей щодо виконання функцій місцевого значення ще й унаслідок нераціональної системи надання послуг і надмірної кількості установ з надання таких послуг, що, відповідно, потребує додаткових витрат на здійснення управлінських функцій.

Оскільки забезпечення соціальної сфери є завданням держави, то місцеві бюджети мають отримувати кошти із державного бюджету на забезпечення видатків соціальної сфери. Власними коштами місцевих бюджетів мають фінансуватися місцеві потреби (визначені у чинному законодавстві як видатки, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів).

За основу фінансового нормативу бюджетного забезпечення береться поняття соціальної послуги. Згідно з Бюджетним кодексом України, є три види послуг (ст. 86, 94, 95):

1) спрямовані на забезпечення першочергових потреб, гарантовані державою для всіх громадян, розташовані найближче до споживачів, фінансовані з бюджетів місцевого самоврядування;

2) спрямовані на забезпечення основних потреб, гарантовані державою для всіх громадян, фінансовані з бюджетів районів, міст обласного (республіканського в АР Крим), м. Києва та Севастополя;

3) спрямовані на забезпечення певних потреб, гарантовані державою для окремих категорій громадян, фінансовані з бюджетів областей та АР Крим.

Натомість, згідно із Законом України "Про соціальні послуги", соціальна послуга – це комплекс правових, економічних, психологічних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги. Тобто "соціальна послуга" надається не всім громадянам, тому тільки третій вид соціальної послуги згідно Бюджетним кодексом відповідає соціальній послузі по суті і згідно з цим Законом, а перший та другий види соціальних послуг згідно з Бюджетним кодексом України по суті є гарантованими Конституцією України правами всіх без винятку громадян.

Таке законодавче різнотлумачення одного самого поняття "соціальна послуга" призводить до необхідності перегляду поняття "фінансового нормативу бюджетного забезпечення", визначення його реальної економічної основи і чіткого формулювання по-

нять “соціальна послуга”, “громадська чи бюджетна послуга” тощо.

Крім того, залишається потреба у включенні до розрахунку обсягів фінансового нормативу бюджетного забезпечення такої категорії, як соціальний стандарт (соціальна норма чи норматив, на базі якої визначаються основні соціальні гарантії з мінімального розміру оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги).

5. Диспропорції співвідношення обсягів першого і другого кошика доходів місцевих бюджетів.

Обсяг трансфертів, які має змогу отримати місцевий бюджет, залежить від того, скільки зібрано коштів (доходів місцевого бюджету), що враховуються при визначенні трансфертів. Відповідно, доходи місцевих бюджетів поділяються на дві групи, згідно зі ст. 64 і 69 Бюджетного кодексу України:

– доходи, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (перший кошик), або закріплені доходи, із них найбільшу питому вагу займають податок на доходи фізичних осіб та єдиний податок для суб’єктів малого підприємництва;
– доходи, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (другий кошик), або власні доходи, із них найбільшу питому вагу займають плата за землю, податок з власників транспортних засобів.

В основу такого розподілу дохідних джерел покладається принцип, що найвагоміші дохідні джерела впливають на обсяг трансфертів: чим більше надходження від них, тим менше трансфертів може бути отримано. З одного боку, це зменшує утриманські настрої місцевих бюджетів стосовно державного, але з іншого – не створює зацікавленості місцевих органів у збиранні податків на доходи фізичних осіб та інших надходжень із першого кошика. Складається ситуація, коли зусилля місцевих органів з активізації економічної діяльності в регіонах щодо підвищення рівня зайнятості та, відповідно, збільшення надходження податку з доходів фізичних осіб до місцевого бюджету призводять до зниження обсягу дотації вирівнювання або збільшення суми коштів, що мають бути перераховані з місцевого до державного бюджету.

Слід також вказати на значне переважання обсягу податків та зборів із першого кошика. Їх частка становить понад 80% обсягу загального фонду місцевих бюджетів. Відповідно, низькою є частка дохідних джерел місцевих бюджетів із другого кошика, якими місцеві органи влади можуть розпоряджатися самостійно, виходячи з пріоритетів розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Включення плати за землю та податку з власників транспортних засобів до доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні трансфертів (другого кошика), є позитивним у тому сенсі, що це дає змогу місцевим органам нарощувати свої фінанси за рахунок власних зусиль та активізації економічної діяльності на підпорядкованій території. Надходження таких вагомих податків дають змогу виконувати місцевим органам влади функції щодо надання населенню житлово-комунальних послуг, здійснення видатків на благоустрій місцевості. І навпаки, значне переважання частки доходів першого кошика вказує на недостатність власних доходів місцевих бюджетів для виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і завдань, на незацікавленість місцевих органів у збільшені надходжень від податків та зборів, а також є критерієм неможливості довгострокового прогнозування економічного розвитку території.

6. Неефективна децентралізація бюджетної системи.

Підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізація управління бюджетними коштами визначені як один із способів перетворення місцевих бюджетів на ефективний інструмент соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Бюджетна децентралізація передбачає, з одного боку, визначення раціональних обсягів і структури бюджетних повноважень, з іншого – повне їх забезпечення ресурсною базою.

Засади міжбюджетних відносин між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об’єднань (бюджетами місцевого самоврядування), а також між міським бюджетом міста обласного (республіканського – АР Крим) значення, міста Севастополя та бюджетами адміністративно підпорядкованих йому міст, селищ, сіл, крім бюджетів місцевого самоврядування, трансферти до яких визначаються законом про Державний бюджет України на наступний рік, визначені законодавчо з 2004 р. Тим самим було забезпечено подальшу децентралізацію бюджетної системи. Однак трансферти містам та районам обчислюються безпосередньо на центральному рівні. Це, у свою чергу, послаблює позиції обласного рівня у контролі за формуванням та використанням фінансових ресурсів на районному рівні. Більш-менш самостійними у схваленні бюджету є області та міста обласного значення, натомість бюджети місцевого самоврядування є залежними від району (юридично від районної ради, фактично від районної адміністрації) [1].

Спостерігаються розбіжності у тлумаченні понять "міжбюджетні відносини" у Бюджетному кодексі України (2001 р.) та Законі України "Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань" (2004 р.): у згаданому Законі поняття "міжбюджетні відносини" між бюджетами районів та місцевого самоврядування зведені виключно до "міжбюджетних трансфертів" (ст. 1 і ст. 3), натомість Бюджетний кодекс тлумачить їх як будь-які відносини між бюджетами держави, АР Крим та бюджетами місцевого самоврядування.

Незважаючи на наявність в Україні близько 12 тисяч місцевих рад, необхідно розглянути можливість і загальні принципи встановлення прямих відносин між державним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування, з тим, щоб позбавити район надмірних управлінських важелів впливу на бюджетний процес та перерозподіл фінансових ресурсів. Питання подальшої децентралізації бюджетної системи є також важливим у зв'язку з актуалізацією необхідності проведення адміністративно-територіальної реформи – об'єднання декількох фінансово слабких громад у єдину дасть змогу зменшити видатки на утримання управлінського апарату і збільшить обсяги коштів на поточні потреби, що, у свою чергу, спростить механізм встановлення прямих фінансово-бюджетних відносин між державою та громадами.

Організація системи міжбюджетних відносин в умовах обмеженості бюджетних ресурсів на всіх ланках управління має будуватися на таких принципах:

– відповідності потреб можливостям мобілізації коштів як із власних джерел, так і з переданих закріплених джерел та міжбюджетних трансфертів;
– збіг користувачів послуг у соціальній сфері, платників податків і зборів на їх фінансування та тих, хто схвалює рішення про надання таких послуг (в особі виконавчих або представницьких органів влади);
– досягнення оптимального співвідношення між власними, закріпленими коштами і трансфертами з метою зацікавлення місцевих органів влади активізувати економічну діяльність, сприяти збільшенню об'єктів оподаткування та податкової бази, встановлення чіткої межі між незалежністю й утриманством, між фінансовою самостійністю місцевих бюджетів та реальною потребою у державних коштах на основі зацікавленості місцевих органів у результатах активізації економічної діяльності на підвідомчій території.

IV. Висновки

Виходячи з вищенаведених положень щодо стану розвитку міжбюджетних відносин, реформування системи міжбюджетних відносин має передбачати реалізацію окремих заходів за такими цілями:

1. З метою встановлення відповідності між видатками та доходами місцевих бюджетів:

– активізувати економічну та господарську діяльність місцевих органів влади на підвладній території з метою збільшення частки власних та закріплених джерел доходів у місцевих бюджетах і зменшення частки трансфертів, а також збільшення загалом кількості регіонів, які не потребують трансфертів із державного бюджету;
– запровадити державні гарантії фінансового забезпечення виконання делегованих повноважень місцевими органами влади;
– покласти в основу політики фінансового вирівнювання критерій зацікавлення бюджетів-донорів віддавати кошти, залишаючи певну частку сум перевиконання доходів у розпорядженні місцевих органів влади.

2. З метою вдосконалення Формули розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів:

– внести зміни до Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів щодо використання індексів відносних видаткових потреб, які дають змогу враховувати місцеві особливості розвитку, зокрема, щільність населення, яке є, рівень екологічного забруднення;
– спростити показники та окремі формули, що використовуються при обрахунку міжбюджетних трансфертів;
– встановити мораторій на внесення змін до формули впродовж одного бюджетного року.

3. З метою раціоналізації структури трансфертів:

– забезпечити пріоритетність надання цільових субвенцій, збільшити частку субвенцій на соціально-економічний розвиток, сформувати механізм запровадження конкурсних процедур фінансування місцевих програм;
– застосовувати вибірковий механізм фінансування окремих проектів, ініційованих місцевими органами влади, з наданням переваги тим, які здатні найшвидше дати економічний ефект і, відповідно, сприяти розвитку інших місцевостей.

4. З метою впорядкування механізму забезпечення соціальних видатків:

– встановити жорстку відповідність між фінансуванням видатків, які спрямовані на вирішення питань місцевого значен-

ня і не враховуються при розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів, і обсягом власних доходів місцевих бюджетів. Інші видатки доцільно фінансувати за рахунок закріплених доходів місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів, що дасть змогу уникати зустрічних фінансових потоків і посилити контроль за використанням коштів та наданням трансфертів;

– покласти в основу бюджетного вирівнювання нормативи соціальних стандартів надання громадянам послуг;
– ініціювати внесення змін до Бюджетного кодексу України: у ст. 86, ч. 1 замінити "соціальних послуг" (пункт 1) і "основних соціальних послуг" (пункт 2) на словосполучення "громадських послуг", у ст. 98, ч. 3, пункт 2) замінити "споживачів соціальних послуг" на "споживачів громадських та соціальних послуг".

5. З метою заохочення територіальних громад до наповнення бюджетів, передусім у частині доходів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, і збільшення частки видатків, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів:

– встановити частку відрахувань від надходжень з податку на доходи фізичних осіб до другого кошика доходів місцевих бюджетів;
– включити до переліку видатків першого кошика видатки на соціальний захист, соціальне забезпечення, культурно-мистецькі та спортивні заходи, а також видатків на утримання об'єктів соціальної інфраструктури, що переходять у комунальну власність.

6. З метою подальшої децентралізації бюджетної системи:

– упорядкувати вживання норм "міжбюджетні трансферти", "міжбюджетні відносини" у різних законодавчих актах;
– розробити заходи (формування механізму, визначення відповідальних, формування інформаційної, кадрової та технічної бази) щодо встановлення прямих відносин між Державним бюджетом та бюджетами міст районного значення, сіл і селищ.

Література

1. Вишняков С.В. Місцеві бюджети / С.В. Вишняков // Фінанси України. – 2006. – № 10. – С. 11–17.
2. Каун О.Б. Концептуальні засади формування механізму міжбюджетних відносин в Україні / О.Б. Каун // Фінанси України. – 2008. – № 7. – С. 31–38.
3. Суховірська О.Б. Фінансові ресурси місцевих органів влади О.Б. Суховірська // Фінанси України. – 2007. – № 11. – С. 61–67.
4. Статистичний щорічник України за 2008 рік / Держкомстат України ; [за ред. О.Г. Осауленка]. – К. : Консультант, 2009. – 486 с.

УДК 338.2

ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНІ ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Шатило О.А.

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України

Annotation

The article describes the basic financial-economic forms of improving of innovative-investment policy in Ukraine, among which: technological parks, free economic areas and also non-government funds of pensions. The present and potential sources of financing of innovative-investment activity are analyzed.

Анотація

У статті розкрито основні фінансово-економічні форми реалізації інноваційно-інвестиційної політики в Україні, до яких зараховано: технологічні парки, спеціальні економічні зони в цілому, а також недержавні пенсійні фонди. Проаналізовано наявні та потенційні джерела фінансування інноваційно-інвестиційної діяльності.

Ключові слова

Фінансово-економічні форми, інноваційно-інвестиційна діяльність, спеціальні (вільні) економічні зони, технологічні парки.

І. Вступ

У світовій практиці, держави котрі успішно освоюють передові досягнення науки, є локомотивами економічного розвитку. Відтак, вони формують власну систему залучення, створення та впровадження інновацій у виробництво. При цьому наявність власних корисних копалин не відіграє ключової ролі у їх поступі, хоча і є важливим фактором забезпечення національної економічної самодостатності. Лише завдяки створенню дієвої економічної системи, заснованої на інноваційних досягненнях, такі

держави більше ніж успішно конкурують на міжнародному ринку. При формуванні національної інноваційної політики важливе значення надається фінансово-економічним інструментам. Так, за рахунок створення спеціальних (вільних) економічних зон (далі – С (В) ЕЗ), технологічних парків (далі – ТП), інших організаційних форм стимулювання інноваційно-інвестиційної діяльності з одночасним упровадженням диверсифікованих пільг та преференцій для визначеної сфери країни мають змогу випереджальними темпами інтегруватись до світового економічного простору, здобуваючи собі доступ до ринків та технологій, на розробку яких власними силами довелось би витратити не один десяток років. Таким шляхом пішли В'єтнам, Гонконг (наразі провінція Китаю, однак на початку реформ – практично автономний суб'єкт міжнародного права), Індія, Китай, Малайзія, Південна Корея, Сінгапур, Тайвань, котрі досягли неабияких позитивних економічних зрушень. Відтак, створення дієвих фінансово-економічних форм упливу на формування інноваційно-інвестиційного ринку і, як наслідок, забезпечення стійкого економічного розвитку на інноваційній основі є наразі актуальним завданням для України, де впроваджувані реформи не дали позитивних результатів.

Питання формування та розвитку інноваційно-інвестиційної сфери досліджені у працях вітчизняних дослідників Л. Антонюк, Ю. Бажала, В. Бодрова, В. Гейця, М. Герасимчука, Б. Губського, О. Задорожної, Б. Кваснюка, О. Кілієвича, О. Колосова, О. Мертенса, А. Максюти, М. Миколайчука, С. Пирожкова, А. Поручника, І. Розпутенка, В. Савчука, Н. Чухрай, В. Юрчишина, Ю. Яковця; зарубіжних – Д. Дайкера, П. Друкера, Б. Лессера, К. Мейєра, Х. Рігса, Б. Твісса, Д. Тідда та багатьох інших. У дослідженнях зазначених авторів розкриваються питання становлення та розвитку інноваційної сфери економіки як у розвинутих країнах, так і в країнах з перехідною економікою, зокрема в Україні, визначаються основні аспекти інноваційного процесу. Водночас недостатньо дослідженими залишаються питання формування цілісної національної системи фінансово-економічних форм упливу на інноваційно-інвестиційний ринок.

II. Постановка завдання

Метою статті є розкриття сучасних джерел фінансового забезпечення інноваційної діяльності, виділення основних фінансово-економічних форм впливу на формування вітчизняного інноваційно-інвестиційного ринку та проведення аналізу результативності їх застосування в Україні.

III. Результати

Розвиток вітчизняного інноваційно-інвестиційного ринку впродовж усієї доби існування новітньої незалежної України був неоднозначним. Хоча сутність інвестиційної та інноваційної діяльності та їх складові елементи були визначені Законом України "Про інвестиційну діяльність" ще в 1991 р. [2], реального суттєвого зв'язку між інвестиціями та інноваціями не існувало аж до прийняття Закону України "Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків", яким закріплювалась організаційно-правова форма "технологічний парк" з упровадження наукоємних розробок, високих технологій та забезпечення промислового випуску конкурентоспроможної на світовому ринку продукції, і на основі якого пізніше почали створюватись технопарки.

У ст. 6 Закону України "Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків" визначено види державної фінансової підтримки, що є ідентичними з визначеними ст. 17 Закону України "Про інноваційну діяльність". Окрім прямої підтримки, відповідно до ст. 7 зазначеного Закону, технологічним паркам державою надаються цільові субсидії у вигляді: звільнення від ввізного мита при ввезенні в Україну для реалізації проектів технологічних парків нових устаткування, обладнання та комплектуючих, а також матеріалів, які не виробляються в Україні; податкового векселя на суми податкового зобов'язання, при імпорті нових устаткування, обладнання та комплектуючих з відстрочкою погашення; суми податку на прибуток, одержаного при реалізації проектів технологічних парків. Відповідно до Закону зазначені суми податків, що нараховуються при виконанні проектів технологічних парків, останні не перераховують до бюджету, а зараховують на спеціальні рахунки технологічних парків [3].

Однак статистичні дані свідчать про недостатню результативність діяльності ТП. У 2007 р. в рамках виконання проектів технологічних парків було реалізовано інноваційної продукції на 2557,2 млн грн, з них на зовнішньому ринку – 311,7 млн грн. Витрати на наукові дослідження в межах реалізації проектів технологічних парків у 2007 р. становили 24,5 млн грн, що дорівнювало 2,5% від загальнодержавного показника. За даними Державного комітету статистики України, обсяг реалізованої промислової продукції в 2007 р. становив 720,7 млрд грн [10], відтак, частка технопарків у загальному обсязі реалізації дорівнювала 0,4%. Причиною низької активності технологічних парків, крім усього іншого, була і відміна у 2005 р. непрямої підтримки у вигляді митних пільг та преференцій. Хоча через рік пільговий митний режим для технопарків і було поновлено, негативний вплив нестабільності законодавства дався взнаки. Ми впевнені, що, незважаючи на непереконливі поточні показники,

діяльність технологічних парків є перспективною і, саме на їх основі, можливо, і потрібно зробити технологічний прорив національної економіки.

Отож, на наше переконання, технологічні парки є цілісною фінансово-економічною формою впливу на формування національного інноваційно-інвестиційного ринку.

Як зазначалось на початку дослідження, у світовій практиці найбільш дієвим фінансово-економічним механізмом впливу на формування інноваційної складової економіки та забезпечення випереджального економічного зростання у цілому є спеціальні (вільні) економічні зони, разючі результати від упровадження яких отримав ряд країн світу. Варто зазначити, що інструмент С (В) ЕЗ використовують не лише країни, що розвиваються, а й високорозвинуті держави, наприклад, США, де існує близько 200 вільних економічних зон, що є додатковим підтвердженням їх ефективності. Сьогодні у світі існує понад 800 С (В) ЕЗ. На ці осередки підприємництва припадає 8% загального світового торгового обороту [5, с. 25].

Згідно зі ст. 3 Закону України "Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон", в Україні можуть створюватись спеціальні (вільні) економічні зони різних функціональних типів: вільні митні зони і порти, експортні, транзитні зони, митні склади, технологічні парки, технополіси, комплексні виробничі зони, туристсько-рекреаційні, страхові, банківські тощо [1].

Постанова Кабінету Міністрів України "Про Концепцію створення спеціальних (вільних) економічних зон в Україні" наводить загальну характеристику видів С (В) ЕЗ, з них особливу зацікавленість у контексті тематики нашого дослідження викликають науково-технічні зони, котрі визначаються як ВЕЗ, спеціальний правовий режим яких орієнтований на розвиток наукового й виробничого потенціалу, досягнення нової якості економіки через стимулювання фундаментальних і прикладних досліджень з подальшим впровадженням результатів наукових розробок у виробництво. Вони можуть існувати у формі регіональних інноваційних центрів-технополісів, районів інтенсивного наукового розвитку, високотехнологічних промислових комплексів, науково-виробничих парків (технологічних, дослідних, промислових, агропарків), а також локальних інноваційних центрів та опорних інноваційних пунктів [4].

Однак в Україні при створені ВЕЗ у 2000 р. та територій пріоритетного розвитку (далі – ТПР) чомусь не врахували необхідності впровадження науково-технічних зон, а основну увагу було приділено утворенню СЕЗ і ТПР, котрі характеризуються як зовнішньоторговельні, комплексно-виробничі та туристично-рекреаційні зони [6, с. 58].

Навіть не заглиблюючись в економічні показники роботи СЕЗ і ТПР, а лише проаналізувавши правові засади діяльності, можна було заздалегідь спрогнозувати результат їх роботи. Наприклад, у ст. 3 Закону України "Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Житомирській області" від 03.12.1999 р. № 1276-XIV, до сфер економічної діяльності, на які поширюється зазначений Закон, входять, крім інших, харчова промисловість, обробка деревини та виробництво виробів з деревини, будівництво, добувна промисловість тощо. Відтак, впровадження новітніх технологій було лише можливим супутнім результатом функціонування цієї ТПР. І це не одиничний результат, такі галузі можна знайти практично у всіх законів про створення СЕЗ чи ТПР.

СЕЗ/ТПР могли дійсно стати локомотивами економічного зростання, за належного законодавчого забезпечення забезпечити технологічне оновлення національної економіки та її перехід на інноваційну модель розвитку. Однак у 2005 р. інститут спеціальних економічних зон та територій пріоритетного розвитку було по-суті ліквідовано зі скасуванням для них пільг та преференцій, а також затавровано як "чорні діри" економіки, при тому всіляко забуваючи, що технопарки, котрі утвердились як оптимальні форми стимулювання науково-технічної і виробничої діяльності інноваційного спрямування, є лише різновидом ВЕЗ, правові основи створення яких було закладено ще на початку 1990-х рр.

Діяльність С(В)ЕЗ у світовій практиці також не є односпрямованою і залежить від національних пріоритетів тієї чи іншої країни, на території якої вони створюються. Так, у США діє чи не найпотужніший у світі технологічний парк – вільна економічна зона, де розташовано 17 найбільших підприємств електронної промисловості (IBM, "Х'юлетт-Паккард", "Ксерокс", "Дженерал електрик" та інші), а також тут функціонують головні концерни військово-промислового комплексу США [5, с. 26].

В Україні питання фінансового забезпечення інноваційної сфери регулюється Законами України "Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків", "Про інноваційну діяльність", "Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій" та ін. Зокрема, у ст. 18 Закону України "Про інноваційну діяльність" перелічені джерела фінансування інноваційної діяльності: кошти Державного бюджету України; кошти місцевих бюджетів і кошти бюджету Автономної Республіки Крим; власні кошти спеціалізованих державних і комунальних

інноваційних фінансово-кредитних установ; власні чи позичені кошти суб'єктів інноваційної діяльності; кошти (інвестиції) будь-яких фізичних і юридичних осіб; інші джерела, не заборонені законодавством України [2].

У працях ряду вітчизняних дослідників залучення фінансових ресурсів іноземних інвесторів, як і трансфер технологій з-за кордону, визначається як основне джерело забезпечення розвитку національної економіки, у тому числі й її технологічного оновлення. Ми не можемо погодитись з такими твердженнями. Аналіз статистичних даних джерел фінансування інноваційної діяльності в Україні свідчить (табл.), що кошти іноземних інвесторів займають мізерну частину у структурі фінансування технологічних інновацій в Україні: у 2006 р. – 2,9% від загального обсягу, у 2007 р. – 3,0%, у 2008 р. – 1,0%. Основними ж джерелами фінансування є власні кошти підприємств, що становили: 2006 р. – 84,6%, 2007 р. – 73,7%, 2008 – 60,6% від валового. Крім того, дещо активізувалась державна фінансова підтримка інновацій, яка зросла в загальній структурі з 1,9% у 2006 р. до 2,8% у 2008 р.

Таблиця

Джерела фінансування інновацій в Україні

Джерела фінансування	Роки					
	2006	% до 2005	2007	% до 2006	2008	% до 2007
Всього, млн грн, у тому числі	6160,0	107,1	10 850,9	176,1	11 994,2	110,5
Власні кошти підприємств	5211,4	103,3	7999,6	153,5	7264,0	90,8
Кошти державного бюджету	114,4	407,1	144,8	126,6	336,9	232,7
Кошти іноземних інвесторів	176,2	111,6	321,8	182,6	115,4	35,9
Інші джерела фінансування	658,0	126,5	2384,7	362,4	4277,9	179,4

Примітка: джерело даних: http://www.ukrstat.gov.ua/; Інвестиції зовнішньоекономічної діяльності : стат. збірник.

Однак, на наше глибоке переконання, навіть за умови, що рівень іноземних інвестицій на фінансування інновацій буде досить високим, це не дасть змогу докорінно оновити вітчизняну економіку та надати їй стимул для випереджального розвитку і цьому є дві причини: іноземний інвестор розміщує свої активи відповідно до економічної доцільності, а проводити дослідження і впроваджувати новітні технології в Україні є недоцільним у зв'язку з наявністю значних незавантажених потужностей, можливістю використання імпортованої застарілої, але перевіреної технології, та відсутністю однозначної державної політики в зазначеній сфері; транснаціональні корпорації, що є на сьогодні основними гравцями на міжнародному ринку, а також уряди країн, де розміщені їх материнські структури, не зацікавлені у стимулюванні розвитку новітніх технологій на українському ринку з геоекономічних та інших причин, таких як втрата у перспективі ринків збуту продукції внаслідок розвитку власної національної високотехнологічної індустрії, відтак, найімовірніше, буде активізовано інструмент венчурних компаній. У цьому випадку суб'єкт, що є замовником отримує всі результати дослідження та можливість їх упровадити поза межами України.

Питання фінансового забезпечення інноваційних трансформацій порушувалось у доповіді віце-президента Національної академії наук В. Гейця, де серед усього іншого зазначалось, що на сьогодні населення акумулювало готівкою близько 60 млрд дол. США, і в тіньовому обороті обертається більше ніж 80 млрд дол. США [9]. Відтак необхідно розробити механізм їх залучення до фінансування інноваційної діяльності в Україні. Однією з альтернатив є розвиток вітчизняної системи недержавних пенсійних фондів (далі – НПФ) і державних (крім Пенсійного фонду України). На сьогодні діяльність НПФ в Україні є не досить поширеною. Так, станом на кінець вересня 2007 р. сумарні активи вітчизняних НПФ становили 213,4 млн грн, з початку року зростання відбулось більше ніж на 60% [8]. Обсяги активів зазначених структур, звичайно ж, на сьогодні є досить скромними, однак цей ресурс динамічно зростає. Крім того, активізація довгострокового банківського кредитування за прийнятними ставками, і тут держава має надати суттєву підтримку, також сприятиме активізації інноваційної діяльності. Наприклад: комерційними банками в Україні на кінець 2008 р. надано кредитів підприємствам у розмірі 443,7 млрд грн, з них лише 11,3% – довгострокові (понад п'ять років) [10].

Окрім внутрішніх, існують і незадіяні зовнішні джерела фінансування інноваційних перетворень – це кошти, вивезені з України у формі іноземних інвестицій або ж нелегальними каналами. Станом на 01.01.2009 р. з України у формі прямих іноземних інвестицій вивезено 6198,6 млн дол. США, з яких 94% (5826,1 млн дол. США) спрямовано на Кіпр, де знаходиться одна з офшорних зон. У структурі наведених інвестицій, спрямованих на Кіпр 91,4% (5324,6 млн дол. США), становлять кошти, спрямовані у сферу операцій з нерухомим майном, оренди, інжинірингу та надання послуг підприємцям [8], тобто, по суті законсервованих до кращих часів. І це мова йде лише про офіційні обсяги. За даними, наведеними дослідницею С. Шумською, обсяги нелегально вивезено-

го капіталу з України становлять близько 58,1 млрд дол. США [7, с. 77], і це лише за період з 2000 до 2007 рр. Відтак, в Україні є значні незадіяні фінансові ресурси, котрі, можливо, і потрібно спрямувати на здійснення інноваційної діяльності, для чого необхідно проводити виважену, цілеспрямовану і спадкову (у контексті зміни урядових курсів) політику.

IV. Висновки

Отже, дослідивши сучасний стан розвитку національного інноваційно-інвестиційного ринку, можна дійти таких висновків. На сьогодні в Україні існує декілька фінансово-економічних форм впливу на формування інноваційно-інвестиційного ринку, а саме: технологічні парки, СЕЗ/ТПР та недержавні пенсійні фонди (як механізм забезпечення довгострокового фінансування). Усі перелічені важелі мають значні недоліки, а саме: механізм технопарків активовано неповністю внаслідок маніпуляцій із законодавством; спеціальні економічні зони та території пріоритетного розвиту дискредитовано як організаційно-правові структури, що сприяють тінізації економіки, та відмінено їм усі пільги та преференції, замість того, щоб внести необхідні зміни до переліку сфер економічної діяльності та замінити добувні й низькотехнологічні на інноваційно орієновані; система недержавного пенсійного страхування внаслідок незначного поширення своєї діяльності нездатна відігравати якоїсь суттєвої ролі у стимулюванні інноваційної діяльності.

Однак аналіз наявних та потенційних джерел фінансування інноваційної діяльності засвідчив, що в Україні існують значні незадіяні джерела, котрі доцільно активізувати за допомогою визначених фінансово-економічних важелів, а також банківської системи, котра з об'єктивних причин не може бути віднесеною цілком до фінансових форм упливу на формування інноваційно-інвестиційного ринку, оскільки надає послуги, крім усього іншого, по споживчому кредитуванню і в коротко- та середньострокових періодах.

На наше переконання, перспективним напрямом подальших досліджень може стати уточнення ролі банківської системи у сфері фінансування інноваційної діяльності.

Література

1. Закон України "Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон" від 13.10.1992 р. № 2673-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua.
2. Закон України "Про інноваційну діяльність" у редакції від 31.03.2005 р. № 40-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua.
3. Закон України "Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків" від 16.07.1999 р. № 991-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua.
4. Постанова Кабінету Міністрів України "Про Концепцію створення спеціальних (вільних) економічних зон в Україні" від 14.03.94 р. № 167.
5. Барчан Г. Функціонування вільних економічних зон у ринковій економіці / Г. Барчан // Персонал. – 2006. – № 9. – С. 24–28.
6. Данілов О.Д. Інвестування: навчальний посібник / О.Д. Данілов, Г.М. Івашина, О.Г. Чумаченко. – Ірпінь, 2001. – 377 с.
7. Втеча капіталу з Української економіки: аналіз та оцінка за даними платіжного балансу / С. Шумська // Економічна теорія. – 2008. – № 4. – С. 56–77.
8. Державний комітет статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/.
9. Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 рр. в умовах глобалізаційних викликів : матеріали Парламентських слухань 17.06.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/index.htm.
10. Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/.

УДК 338.48.025.2(4/8)

ПОНЯТТЯ Й ЕФЕКТИВНІ МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІЖНАРОДНОГО ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

Шупік Б.В.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The term "state regulation" has analyzed and the term "state regulation of international tourism" has improved; the methods of state influence on tourism development has considered and were defined the effective methods and instruments of the state regulation of the tourism.

Анотація

Проаналізовано зміст поняття “державне регулювання” та уточнено поняття “державне регулювання міжнародного туризму”. Розглянуто методи впливу держави на розвиток туризму й визначено ефективні методи та інструменти державного регулювання туризму.

Ключові слова

Державне управління, міжнародний туризм, методи регулювання, економіка, в’їзний туризм, державне регулювання.

І. Вступ

Посилення регуляторної ролі держави дало змогу створити те, що сьогодні прийнято називати економіками добробуту; вирішити, здавалося б, нерозв’язні суперечності між працею й капіталом, монополією та конкуренцією, вільною торгівлею й розвитком внутрішнього виробництва на прийнятному рівні зайнятості [1, с. 5].

Історичний досвід світової економіки підтверджує, що держава в усі часи тією чи іншою мірою була вимушена втручатися в економічні процеси. Але ступінь цього втручання на окремих етапах розвитку товарного виробництва був неоднаковим. Тобто в усіх економічних системах держава регулює економіку. Історичний досвід показує, що спочатку таке втручання було зумовлено самим існуванням держави та необхідністю вилучення значної частини суспільного продукту для покриття загальнодержавних витрат, пов’язаних з утриманням апарату чиновників державної влади, армії, поліції тощо. Таке вилучення та перерозподіл вимагали від держави створення відповідного законодавства, яке охороняло б державні інтереси й визначало обов’язки всіх членів суспільства стосовно держави.

Державне регулювання в умовах ринкового господарства являє собою систему типових заходів законодавчого, виконавчого та контрольного характеру, які здійснюють правомочні державні установи та суспільні організації з метою стабілізації та адаптації існуючої соціально-економічної системи до умов, що змінилися [2, с. 3].

ІІ. Постановка завдання:

– уточнити поняття “державне регулювання міжнародного туризму”;
– визначити ефективні методи розвитку міжнародного туризму в Україні.

ІІІ. Результати

Питанням розвитку міжнародного туризму присвячені праці А.Ю. Александрової, Е.Н. Ільїної, В.А. Квартальнова та ін. Проблеми формування державної туристичної політики проаналізовано в працях А.П. Дуровича, М.І. Кабушкіна, В.І. Цибуха.

Роль державного управління, необхідність створення механізмів державного регулювання, застосування ефективних інструментів державної політики в різних сферах життєдіяльності висвітлено в працях Л.І. Дідківської, П.І. Гаман, В.М. Князєва, Д.М. Стеченко, А.О. Чечиль, С.М. Чистова, О.С. Шаптала та інших.

Найбільш глибоко обґрунтував необхідність державного впливу на різні сфери економіки англійський економіст Дж.М. Кейнс. У 1936 р. він опублікував працю “Загальна теорія зайнятості, процента і грошей”, де чітко окреслив коло специфічних макроекономічних проблем, запропонував засадничі принципи методології та методики їхнього аналізу, сформулював завдання економічної політики держави.

У своїх працях А.М. Стельмащук визначає державне управління як організуючий і регуляторний вплив держави на діяльність суб’єктів ринку з метою її впорядкування та підвищення результативності, зауважуючи, що регулювання економіки є однією з функцій управління економікою [2, с. 26].

Такої самої думки дотримується і С.М. Чистов, даючи визначення державному управлінню й наголошуючи, що основними функціями управління є: організація, планування, регулювання, кадрове забезпечення, контроль.

Управління будь-яким процесом починається з того, що цей процес виокремлюють як певний об’єкт. Для впливу на нього з метою реалізації потрібних цілей створюють відповідну організацію, яка здійснює планування заходів, спрямованих на досягнення цілей. Коли створено організацію та визначено плани її діяльності, встановлюють правила поведінки кожного її члена в межах планових заходів; підбирають персонал, здатний здійснити намічене. Виникає динаміка управління, яка потребує постійного контролю.

Отже, регулювання є однією з функцій управління. Однак у наведеному ланцюзі є кілька слабких місць. По-перше, створення спеціальних організацій (державних органів) для управління соціально-економічними процесами негативно впливає на державні фінанси. По-друге, за змішаної економіки вплив на соціально-економічні процеси здійснюється, як правило, за допомогою непрямих (опосередкованих) методів.

Державне регулювання можна розглядати з теоретичного й практичного погляду. З теоретичного погляду, державне регулювання – це система знань про сутність, закономірності дії та правила застосування типових методів і засобів впливу держави на хід соціально-економічного розвитку, спрямованих на досягнення цілей державної економічної політики. З практичного погляду, державне регулювання – це сфера діяльності держави для цілеспрямованого впливу на поведінку учасників ринкових від-

носин з метою забезпечення пріоритетів державної політики [3, с. 15].

Державне регулювання в умовах ринкового господарства являє собою систему типових заходів законодавчого, виконавчого та контрольного характеру, здійснюваних правомочними державними установами й суспільними організаціями з метою стабілізації та пристосування існуючої соціально-економічної системи до умов, що змінилися.

Державне регулювання туризму – це діяльність держави щодо створення правових, економічних і соціальних передумов, необхідних для функціонування економічного механізму згідно із цілями й пріоритетами державної туристичної політики. Раціональне державне регулювання не протистоїть механізму ринкового регулювання й не підміняє його, а свідомо використовує його регулювальний потенціал, надає ринковим регуляторам цілеспрямованого характеру. У кінцевому підсумку це сприяє досягненню поставлених державою цілей і пріоритетів з меншими економічними та соціальними витратами.

Державне регулювання економіки й туризму зокрема – це, перш за все, суб'єктивна форма її регулювання. Тому його ефективність зумовлена тим, якою мірою держава в процесі виконання своїх регулювальних функцій враховує об'єктивні економічні закони, передусім закони ринку, згідно з якими функціонує ринковий механізм. За словами А.М. Стельмащука, у цьому розумінні закони ринкового механізму створюють об'єктивну межу для втручання держави в економіку. Інакше кажучи, ринковий механізм – це сфера державного невтручання. Більше того, держава повинна сприяти розвитку ринкового механізму, усувати штучні перешкоди, які можуть створювати для нього монопольні підприємства. Вона може втручатися в ринковий механізм тільки в одному випадку, коли цей механізм ще не досягнув необхідного потенціалу й тому не здатний виконувати свою позитивну роль в економіці. Знайти межу такого втручання – актуальне завдання державних органів [2, с. 27].

З'ясування ролі держави в економіці є предметом багатьох економічних наук. Для визначення її ролі в економічній літературі використовують різні терміни: "державне втручання в економіку", "державна економічна політика", "державне управління економікою".

На відміну від А.М. Стельмащука, С.М. Чистов не погоджується з використанням терміна "втручання" при розгляді поняття "державне регулювання" й наголошує, що найменше відповідає сутності явища такий поширений термін, як "державне втручання в економіку". Він породжує уявлення про насильницьке втручання, навіть з добрими намірами, однієї самостійної системи (держави) в іншу, як хірургічне втручання в організм людини. Насправді держава є не зовнішньою системою щодо економіки, а її складовою [3, с. 13].

Діяльність держави в соціальній сфері має ряд цілей, порівняльна значущість яких змінюється залежно від рівня соціально-економічного розвитку країни. Всі ці цілі, у свою чергу, розпадаються на дві основні групи: переважно політичні й переважно економічні. До першої групи належить завдання підтримки соціальної стабільності на основі недопущення занадто великого розриву в доходах і рівні життя різних верств населення. До другої групи входять: по-перше, збільшення людського капіталу, підвищення якості робочої сили; по-друге, стимулювання розвитку внутрішнього ринку й інвестицій шляхом підвищення доходів населення; по-третє, за допомогою коштів, що проходять через соціальну сферу, уряд має можливість впливати на хід тих або інших структурних процесів (як демографічних, так і економічних).

У цілому ж основні напрями зміни ролі держави в економіці в останній третині XX ст. можна позначити так:

– впровадження конкурентних механізмів у традиційних секторах державної опіки (соціальна сфера, галузі інфраструктури);
– підвищення гнучкості структури управління шляхом стимулювання участі в ухваленні рішення всіх зацікавлених сторін (державних міністерств і відомств, міжвідомчих органів, громадських організацій, бізнесу) при збереженні за державою обов'язку встановлення загальних правил гри;
– підвищення адресності державних послуг на підставі виділення пріоритетних сфер впливу (груп населення; галузей, секторів, сегментів ринку) [1, с. 13].

Державне регулювання туризму – це система заходів задля здійснення підтримувальної, компенсаційної та регулювальної діяльності держави, спрямованої на створення нормальних умов ефективного функціонування ринку туризму та вирішення складних соціально-економічних проблем розвитку національної економіки й усього суспільства.

Об'єкти державного регулювання – сфери, галузі, регіони, а також явища, ситуації та умови соціально-економічного життя країни, де виникли або можуть виникати проблеми, які не вирішуються автоматично або невідкладно, як того вимагають умови нормального функціонування економіки й підтримання соціальної стабільності. Однією з таких сфер є туризм [4, с. 15].

Водночас необхідно підкреслити, що в Законі України "Про внесення змін до Закону України "Про туризм" відсутнє визначення поняття державного регулювання у сфері туризму. Такого визначення немає також і в інших нормативно-правових актах, які регулюють відносини у сфері туризму. Докладно не розглянуто це поняття й у науковій літературі.

Щоб уточнити поняття "державне регулювання міжнародного туризму", треба проаналізувати організаційні форми туризму й визначити, із чого складається міжнародний туризм. Організаційними формами туризму є міжнародний і внутрішній туризм. До міжнародного належать: в'їзний туризм – подорожі в межах України осіб, які постійно не проживають на її території, та виїзний туризм – подорожі громадян України та осіб, які постійно проживають на території України, до іншої країни. Внутрішнім туризмом є подорожі в межах території України громадян України та осіб, які постійно проживають на її території [5].

Отже, міжнародний туризм буває в'їзний і виїзний. Звичайно, країни зацікавлені в розвитку в'їзного туризму, тому що це залучає в країну валютні ресурси, стимулює економічну активність [6, с. 7].

Відповідно до теорії попиту, міжнародна спеціалізація країни великою мірою залежить від внутрішнього попиту. Виявляючи попит на внутрішньому ринку, країна розробляє новий продукт і потім звертається до подібних ринків. Справді, високий рівень попиту на внутрішній туризм зумовлює сприятливі умови для розвитку міжнародного туризму. Створюються додаткові місця розміщення й транспортні сполучення, розвиваються природні й історико-культурні центри туризму. Тому країни, які можуть управляти великим внутрішнім попитом, готові задовольняти й міжнародний попит. Останнє пояснює не тільки причини міжнародного туризму, а і його інтенсивність. Обсяг міжнародних обмінів має бути більшим між країнами, які мають високий рівень внутрішнього туризму й однакову структуру [7, с. 10].

Таким чином, поєднавши тлумачення поняття "державне регулювання" й "міжнародний туризм", можна дійти висновку, що державне регулювання міжнародного туризму – це організуючий і регулювальний цілеспрямований вплив держави на розвиток та збільшення туристичних потоків у межах країни осіб, що постійно не проживають на її території, а також на кількість осіб, що подорожують за кордон з території постійного свого місця проживання з метою розвитку туристичної галузі й позитивного її впливу на економіку країни.

Державне регулювання міжнародного туризму не можна розглядати окремо від державного регулювання внутрішнього туризму, адже саме сукупність цих організаційних форм утворює туристичну сферу країни. Внутрішній туризм може слугувати фундаментом для розвитку міжнародного туризму, адже саме задоволення попиту всередині країни приведе до розвитку інфраструктури, що, у свою чергу, зробить Україну більш привабливою для іноземних туристів. При державному регулюванні міжнародного туризму кожна держава зацікавлена привабити якомога більше закордонних туристів до своєї країни й водночас заохотити власних громадян відпочивати в межах держави. Тому першочергове місце в регулюванні міжнародного туризму відводиться саме в'їзному туризму.

Стратегічні орієнтири й конкретні умови соціально-економічного розвитку, пов'язані зі змінами кон'юнктури на ринку, зумовлюють використання цілого арсеналу методів державного регулювання. Методи державного регулювання туризму – це способи впливу держави на сферу підприємництва, інфраструктуру ринку, некомерційний сектор економіки з метою створення умов їхнього ефективного функціонування відповідно до напрямів державної економічної політики. Кожен метод ґрунтується на використанні сукупності інструментів (регуляторів, важелів).

Методи державного регулювання класифікуються за двома ознаками: за формами впливу та засобами впливу. За формами впливу методи державного регулювання поділяють на дві групи: методи прямого та непрямого впливу. Залежно від засобів впливу виділяють правові, адміністративні, економічні та пропагандистські методи.

Методи прямого впливу на туристичну галузь безпосередньо діють на функціонування суб'єктів ринку. Такий безпосередній вплив здійснюється за допомогою інструментів адміністративно-правового характеру, які регламентують діяльність суб'єктів господарювання, та економічних інструментів прямого впливу. Останні спрямовані на регулювання темпів зростання та структури економіки, обсягів виробничого й невиробничого споживання, масштабів діяльності суспільного сектора економіки тощо.

Основними інструментами прямого державного регулювання є: нормативно-правові акти, макроекономічні плани та цільові комплексні програми, державні замовлення, централізовано встановлені ціни, нормативи, ліцензії, квоти, державні бюджетні витрати, ліміти тощо.

Методи непрямого регулювання туризму – це методи, які регламентують поведінку суб'єктів ринку не прямо, а опосередко-

вано, через створення певного економічного середовища, яке змушує їх діяти в потрібному державі напрямі. Опосередковане регулювання – це вплив на економічні інтереси. Держава втілює в життя свої рішення на підставі мотивації. У цьому контексті мотивація – це процес спонукання суб'єктів ринку до діяльності в напрямі державних пріоритетів. До методів непрямого регулювання належать інструменти фіскальної, бюджетної, грошово-кредитної, інвестиційної, амортизаційної, інноваційної та інших напрямів економічної політики, а також методи морального переконування.

Застосування економічних методів державного регулювання дає змогу створювати економічні умови, які спонукають суб'єктів ринку діяти в необхідному для суспільства напрямі, вирішувати ті чи інші завдання згідно із загальнодержавними та приватними інтересами. Регулювання за допомогою економічних методів дає змогу суб'єктам ринку зберегти право на вільний вибір своєї поведінки. Економічне регулювання здійснюється інструментами фіскальної, бюджетної, податкової, грошово-кредитної, амортизаційної та інших напрямів державної економічної політики.

Податкова політика застосовується для поповнення державних фінансових ресурсів, а також для стимулювання економічного зростання, науково-технічного прогресу, здійснення структурних перетворень, підвищення конкурентоспроможності вітчизняних виробників. Податкова політика реалізується за двома напрямами: це, по-перше, визначення видів податків і встановлення податкових ставок; по-друге, надання податкових пільг окремим суб'єктам (особам) з метою впливу на інвестиційний клімат та рівень грошових доходів населення [3, с. 18–23].

У методах регуляторної політики розвитку туризму виділяють такі організаційні й економічні важелі:

– державно-адміністративні важелі – це важелі управління ринковою моделлю з елементами державного регулювання розвитку та активізації сфери туризму на загальнодержавному й регіональному рівнях (складові – стратегічне планування, підтримка зовнішньоекономічної діяльності, наукові дослідження ринку рекреаційно-туристичних послуг, охорона рекреаційних ресурсів, гарантування захисту та безпеки туристів, контроль якості послуг, кадрове забезпечення);
– нормативно-правові важелі розробляються та впроваджуються центральними та місцевими органами влади; передбачають загальну організацію і правову регламентацію туристичної діяльності, створення сприятливого нормативно-правового поля для всіх суб'єктів рекреаційно-туристичного комплексу;
– фінансово-кредитні важелі спрямовані на створення сприятливого кредитного середовища для розвитку підприємницької діяльності в туристичній галузі (складові – запровадження системи мікрокредитування, пільгове кредитування суб'єктів рекреаційно-туристичного бізнесу, державне субсидіювання, лізинг, тренінги з фінансово-кредитних питань для працівників галузі туризму);
– податкові важелі – передбачають оптимізацію кількості податків для підприємств рекреаційно-туристичного комплексу, надання податкових пільг під конкретні проекти, які спрямовані на вирішення регіональних і соціальних проблем, інвестування в туристичну галузь (до них належать: податкове регулювання, оптимізація кількості й величини податків у рекреаційній діяльності; створення сприятливих умов для залучення інвестицій підприємствами рекреаційно-туристичного комплексу; бюджетне фінансування програм розвитку рекреації та туризму; надання податкових пільг для вирішення проблем соціального туризму);
– соціально-психологічні важелі – передбачають проведення активних пропагандистських кампаній як для зовнішнього ринку, так і для внутрішніх споживачів туристичного продукту з метою формування іміджу України як держави зі сприятливим кліматом для рекреації й туризму, підвищення соціального сприйняття туризму місцевим населенням, збереження традиційних для українців гостинності та доброзичливого ставлення до приїжджих – вітчизняних і іноземних туристів (складові – маркетингова та рекламна діяльність, інформаційно-довідкова діяльність, розробка іміджевої туристичної стратегії) [8].

Держава регулює туристичний сектор безпосередньо через Міністерство культури і туризму або туристичні організації, а також побічно за допомогою правових важелів, підтримки своєї інфраструктури й міжнародної політики. Держава впливає на туризм двома шляхами: управляючи попитом й доходами або управляючи пропозицією й цінами. Для управління попитом держава використовує такі інструменти: маркетинг і просування, ціноутворення й обмеження доступу. Для проведення ефективного маркетингу необхідно мати чітку постановку мети, знати ринок і продукти туризму. Заходи щодо просування туризму є складовою маркетингу, проведеного державою, і мають на меті пробудження попиту в потенційних клієнтів. Відповідно до рекомендацій Всесвіт-

ньої туристичної організації, ці заходи мають бути спрямовані на створення якісного іміджу країни, заснованого на її привабливих символічних характеристиках. Існують різні способи створення якісного іміджу країни – це зустрічі фахівців із журналістами, запрошеними в країну, відрядження вітчизняних фахівців за кордон, виступи по телебаченню й радіо, безкоштовне поширення брошур, слайдів, а також участь у різних виставках-ярмарках.

Оскільки організацій, включених у заходи щодо просування туризму, багато, важливу роль відіграє координація дій, якою зазвичай займаються представництва державних організацій за кордоном. Кошти, виділені з бюджету на проведення заходів щодо просування туристичного іміджу країни, можуть перевищувати половину бюджету державних організацій, причому більша частина бюджету йде на фінансування паблік рилейшнз (від однієї третини до двох третин).

Державні дотації виявляються в різних формах: від заходів щодо просування позитивного іміджу країни до надання податкових пільг на туристичну діяльність. Серед основних видів державних інвестицій можна виділити: зниження ціни інвестицій у туристичні проекти, що включає позики за вигідними процентними ставками (уряд відшкодовує різницю між фіксованою процентною ставкою й ринковою), продаж або оренду землі або інфраструктури за ціною, нижчою від ринкової, податкові пільги, захист від подвійного оподатковування за допомогою угод з іншими країнами, зниження мит, прямі субсидії або надання гарантій на інвестиції з метою залучення іноземних інвесторів у туристичну сферу тощо. Для цього уряд або гарантує надання позики, або гарантує репатріацію капіталу й прибутку. Інвестування туризму – дуже ризикований захід, тому що цей вид діяльності дуже чутливий до економічних, політичних, кліматичних та інших змін, які можуть різко скоротити потік туристів і тим самим суттєво вплинути на надходження від туризму. Тому держава повинна докладати більше зусиль для залучення інвестицій у туристичний сектор, ніж в інші сектори економіки [7, с. 97].

IV. Висновки

Державне регулювання, будучи однією з функцій державного управління, відіграє важливу роль у розвитку економіки країни, тому над чітким визначенням поняття “державне регулювання” працювало багато наукових діячів. Вони намагаються якомога ширше розкрити це поняття й показати всю сферу, яку воно охоплює. Однією з таких сфер, на яку поширюється державне регулювання, є туризм, а також одна з його організаційних форм – міжнародний туризм. На нашу думку, в науковій літературі поняття “державне регулювання міжнародного туризму” розглянуто не повною мірою. Відсутнє таке визначення державного регулювання туризму, разом з міжнародним, і в законодавстві України. На підставі результатів проведеного дослідження можна визначити державне регулювання міжнародного туризму як організуючий і регулювальний цілеспрямований вплив держави на розвиток і збільшення туристичних потоків у межах країни осіб, що постійно не проживають на її території, а також на кількість осіб, що подорожують за кордон з території постійного свого місця проживання з метою розвитку туристичної галузі й позитивного її впливу на економіку країни.

Державне регулювання туристичної галузі здійснюється за допомогою різноманітних методів та інструментів державного регулювання. Найбільш ефективними, на нашу думку, є методи, які використовують інструменти маркетингу і просування, зниження ціни інвестицій у туристичні проекти з метою залучення іноземних інвесторів у туристичну сферу, а також податкові важелі, які передбачають оптимізацію кількості податків для підприємств рекреаційно-туристичного комплексу, надання податкових пільг під конкретні проекти, які спрямовані на вирішення регіональних і соціальних проблем.

Література

1. Ступин В. Государственное регулирование экономики: опыт пяти стран / В. Ступин, Т. Хохлова. – М. : Институт экономики переходного периода, 1999. – 197 с.
2. Стельмащук А.М. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / А.М. Стельмащук. – Т. : ТАНГ, 2000. – 315 с.
3. Чистов С.М. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / С.М. Чистов. – К. : КНЕУ, 2000. – 316 с.
4. Дідківська Л.І. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Л.І. Дідківська, Л.С. Головко. – К. : Знання-Прес, 2000. – 209 с.
5. Закон України “Про туризм” від 15.09.1995 р. № 325/95-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 31. – Ст. 241.
6. Воскресенский В.Ю. Международный туризм : учеб. пособ. / В.Ю. Воскресенский. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2006. – 255 с.
7. Папирян Г.А. Экономика туризма / Г.А. Папирян. – М. : Финансы и статистика, 1999. – 250 с.
8. Полюга В.О. Економічні і організаційні важелі регуляторної політики розвитку туризму : автореф. дис… к. е. н. / В.О. Полюга. – Ужгород, 2005.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.077.6

БЮДЖЕТНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ДЕПРЕСИВНИХ РЕГІОНІВ: СВІТОВИЙ ДОСВІД

Єрошкіна О.О.

асистент Полтавського національного технічного університету ім. Ю. Кондратюка

Annotation

Divergence in character of economic problems of government control, into which those run or other regions of the different states, is found out in the article, the different going open up near their decision and introduction in the Ukraine.

Анотація

У статті з'ясовано розходження в характері економічних проблем державного регулювання, з якими зіштовхуються ті або інші регіони різних держав, проаналізовано різні підходи до їх вирішення та впровадження в Україні.

Ключові слова

Депресивні регіони, соціально-економічний розвиток регіону, бюджетний механізм державного регулювання.

I. Вступ

Створення політично стабільного суспільства та стійко зростаючої національної економіки, що стійко зростає, неможливо без вирішення проблем державного регулювання розвитку територій, вирівнювання міжрегіональних розходжень, подолання кризових явищ і відставання в розвитку окремих територій. Накопичений світовий досвід застосування в цих цілях бюджетних механізмів державного регулювання може виявитися корисним і для України.

Основними причинами нерівномірного розвитку та економічної відсталості окремих регіонів є тривалі циклічні кризи надвиробництва, ламання виробничої й господарської структур, низький рівень галузевої диверсифікованості й залежність від зовнішніх ринків, невідповідність факторів виробництва вимогам сучасної НТР, несприятливі природні й кліматичні умови, екологічні катастрофи й стихійні лиха, історичні й соціокультурні особливості, пов'язані, зокрема, з концентрацією корінного населення, несприятливі демографічні тенденції (наприклад, швидке скорочення чисельності населення).

Характер і актуальність проблеми значною мірою визначаються загальним рівнем економічного розвитку країни, її історичними й національними особливостями. Більше того, з переходом до якісно нового етапу розвитку змінюються й критерії відсталості. Так, у промислово розвинутих країнах до Другої світової війни депресивними вважали аграрні й гірничодобувні регіони. У 1950-ті рр. такими вважалися регіони з переважною орієнтацією на первинну переробку промислової й сільськогосподарської сировини, в 1970-ті рр. – ті, де були зосереджені базові галузі промисловості (металургія, автомобільна промисловість, енергетика), останніми роками - регіони, що повільно освоюють наукомісткі та ресурсоощадні технології.

У процесі дослідження було узагальнено розробки таких видатних учених, як М. Барановський, В. Василенко, Ф. Заставний, В. Лексін, В. Коломійчук, Г. Саймон, Є. Смирнов, А. Швєцов.

Проте, незважаючи на широкий спектр відповідних досліджень і не применшуючи вагомості й значущості внеску цих учених, слід зазначити, що теоретичні та практичні аспекти бюджетного механізму державного регулювання розвитку депресивних регіонів досліджені недостатньо.

II. Постановка завдання

Мета статті – з'ясувати розходження в характері економічних проблем державного регулювання, з якими зіштовхуються ті або інші регіони різних держав, проаналізувати різні підходи до їх вирішення та впровадження в Україні.

III. Результати

Розходження в характері економічних проблем державного регулювання в депресивних регіонах зумовлюють і різні підходи до їхнього вирішення в різних країнах. Використовується великий арсенал прямих і непрямих засобів державного впливу, серед яких важливе місце належить специфічним бюджетним механізмам. Останні з певною умовністю можна поділити на дві основні

групи: нормативно-розрахункові методи та особливі бюджетні режими [1].

У групу нормативно-розрахункових методів державного регулювання входять різні види трансфертів, які одержують бюджети депресивних територій з державного бюджету відповідно й на умовах, закріплених у Конституції, бюджетних законах і нормативних актах державних виконавчих органів влади.

Особливі бюджетні режими включають комплекс податково-бюджетних інструментів державного регулювання, спрямованих на створення в депресивних і відсталих регіонах сприятливого інвестиційного клімату з метою активізації приватного національного та залучення іноземного капіталу.

Види та зміст бюджетних інструментів державного регулювання залежать не тільки від специфіки "проблемних" регіонів, а також і від таких важливих факторів, як:

– національна стратегія економічного розвитку (чи взято курс на досягнення прискореного розвитку або забезпечення стабільних помірних неінфляційних темпів економічного зростання);
– тип національної системи бюджетного механізму (чи є державна модель бюджетного механізму децентралізованою і такою, що припускає розширену автономію регіональних бюджетів різного рівня, або кооперативною, для якої характерні більш тісні міжбюджетні відносини);
– розподіл політичних сил у країні та їхнє прагнення до компромісів (як ставиться суспільство до проблем бюджетного донорства, надання допомоги депресивним і відсталим територіям, і який вплив державних органів влади у виборі бюджетних важелів та маневруванні ними) [2].

Найважливішим елементом нормативно-розрахункових методів державного регулювання слугують міжбюджетні трансферти [5]. Відповідно до визначення, прийнятого в міжнародній практиці (яке використовується, зокрема, Постійним комітетом Ради Європи по справах регіональних і місцевих органів влади), трансферти (гранти) – це надходження фінансових засобів із бюджетів одного рівня в бюджети іншого, крім надходжень, виражених у формі спільних (часткових) податків і звичайних позичок [3]. Безпроцентні позички зі строком погашення більше 10 років або з невстановленим строком погашення розглядаються, як трансферти.

Вони допомагають вирішувати різноманітні завдання, найважливішими з яких є:

– вирівнювання горизонтальних бюджетних розходжень, тобто забезпечення збалансованості податкового потенціалу окремих регіонів щодо їхніх об'єктивних потреб у фінансових засобах, обумовлених функціями виконання. При цьому ставиться завдання вирівнювання фінансових можливостей регіонів, надання державних послуг населенню певного стандартного (або мінімально гарантованого) рівня незалежно від місця фактичного проживання при відносно однаковому рівні оподатковування. Це завдання виконує система загальних (універсальних, або що вирівнюють) трансфертів, аналогом якої в Україні слугує система трансфертів фінансової підтримки депресивних територій;
– реалізація національних пріоритетів відповідно до прийнятих різних соціально-економічних програм (охорони здоров'я, господарської та транспортної інфраструктури, охорони навколишнього середовища). При цьому використовується система цільових, або спеціальних, трансфертів [4].

Для розвитку "проблемних" територій у багатьох країнах застосовуються обидві трансферні системи з тією різницею, що в країнах, де надають особливе значення згладжуванню регіональних соціально-економічних розходжень і зміцненню національно-державної єдності, загальний трансферт використовується частіше, ніж у тих, які орієнтуються на прискорення загальноекономічного зростання та більш децентралізовану систему державного управління.

У рамках системи загального (вирівнює соціально-економічний стан регіонів) трансферту інтереси депресивних і відсталих регіонів ураховуються шляхом:

– введення в розрахункові формули показників загальних і специфічних бюджетних потреб регіонів;
– виділення частини загального трансферного фонду для надання підтримки "проблемним" територіям;
– формування спеціального фонду соціально-економічного розвитку депресивних і відсталих регіонів.

Прикладом першого варіанта може слугувати досвід Японії, де у формулі трансферту, який вирівнює, робиться спроба максимально враховувати об'єктивні бюджетні потреби територій [4]. Трансферт, що вирівнює, одержує більшість японських префектур і муніципалітетів. Його величина визначається різницею між розрахунковими величинами їхніх бюджетних потреб і податкового потенціалу. Максимальне наближення до реальних об'єктивних потреб територій досягається шляхом складання модельних бюджетів (окремо для префектури й муніципалітету) та їхнього подальшого коректування за допомогою коефіцієнтів модифікації, які відображають економічну, соціальну, природно-кліматичну та інституціональну специфіку регіонального розвитку [4].

Для розрахунку величини трансферту, який вирівнює, більшість країн застосовує

менш складні математичні конструкції. У формулах використовуються насамперед такі індикатори бюджетних потреб, як чисельність населення та показник, зворотній доходу на душу населення, а також специфічні показники відсталості або депресивного стану економіки регіону, наприклад: частка корінних жителів, рівень розвитку яких відстає від сучасного, у загальній чисельності населення; питома вага населення, яка живе за межею бідності; показник, зворотній обсягу ВВП регіонів на душу населення.

Іноді розраховуються сукупні індекси бюджетних потреб. Так, у Португалії такий показник застосовується для розподілу засобів інвестиційного фонду муніципалітетів, що фінансує витрати на основний капітал господарської та соціальної інфраструктури [3].

Сукупні індекси інвестиційних бюджетних потреб окремих муніципалітетів визначаються, як середні геометричні індекси специфічних бюджетних потреб (вони включають: показники, зворотні величині непромислового споживання електроенергії й споживання води на душу населення; питому вагу будинків без ванних кімнат; обсяг запланованого житлового будівництва; чисельність дітей до 5 років; чисельність осіб понад 65 років; різницю між фактичною й цільовою забезпеченістю населення лікарями), розрахованих на основі питомої ваги відповідних статей капіталовкладень у муніципальних інвестиційних бюджетах (електроенергетика, водопостачання та каналізація, житлове і дорожнє будівництво, дитячі установи та установи по обслуговуванню пенсіонерів, галузь охорони здоров'я).

У формулі загального трансферту особливе значення надається факторам розвитку в країнах третього світу (у тому числі в нових індустріальних державах), які мають величезні території, що характеризуються значними міжрегіональними розходженнями та зіштовхуються зі складними етнічними проблемами. До таких держав слід віднести, насамперед, Індію, яка широко застосовує різні види загальних трансфертів для вирішення регіональних проблем.

Так, трансферт, що субсидіює поточні витрати штатів, фінансовим джерелом якого служить особистий прибутковий податок (85% збору), розподіляється між ними за формулою, що враховує такі фактори: розрив у рівні доходу на душу населення порівняно з багатшими штатами (його частка в розрахунковій величині трансферту становить 45%); чисельність населення штату (22,5%); ступінь відсталості (11,25%), який визначається за кількістю членів зареєстрованих каст та племен і чисельністю сільськогосподарських робітників; показник, зворотний особистому доходу на душу населення на чисельність населення (11,25%); внесок штату в загальний обсяг податкового збору за певний період(10%) [4].

Фінансові потреби депресивних і відсталих регіонів можуть враховуватися й шляхом безпосереднього виділення частини фонду, що вирівнює, на їхні потреби. Щодо цього так само показовий досвід Індії. Поряд із загальними трансфертами, що субсидіюють поточні бюджетні витрати штатів, в Індії використовується й інвестиційний загальний трансферт, так звані "планові відрахування".

Десять відсотків його фонду резервується за "штатами особливої категорії" (до яких відносять політично нестабільний Пенджаб), інші кошти розподіляються за такими пропорціями: 60% – за чисельністю населення; 10% – за показником збирання податків; 20% – за ступенем відсталості, що вимірюється розривом у рівні доходу на душу населення щодо середнього по країні. Диференційований підхід державного регулювання застосовується й при наданні фінансових засобів. Допомога найбіднішим штатам на 90% здійснюється у вигляді субсидій та на 10% – у вигляді позик, тоді як для інших штатів субсидії та позики розподіляються в пропорції 3:7.

У деяких країнах при вирішенні питань державного регулювання регіонального розвитку справляється вплив на формування окремих фондів загального (трансферт, який вирівнює соціально-економічний стан регіонів) трансферту "проблемних" територій. Це характерно, насамперед, для Німеччини, яка має великий досвід використання таких трансфертів, що одержали назву "федеральні додаткові відрахування" [3]. Такий метод використовується в її нових Східних землях, які через їхню специфіку не могли бути відразу включені в системи бюджетного горизонтального вирівнювання, що діє на іншій території країни. В 1990–1994 рр. вони одержували фінансову допомогу зі спеціально створеного фонду "Німецька єдність". Її загальний обсяг за цей період становив 160,7 млрд марок, з них 49,6 млрд було виділено з бюджету федерації, 16,1 млрд – з бюджетів федеральних земель і 95 млрд – у вигляді державних позик на кредитному ринку [3]. Федеральний уряд і влада старих земель рівною мірою беруть участь у погашенні кредиту. При цьому платежі старих земель здійснюються у формі відмови на користь федерації від частини належної їм частки в зборі ПДВ. Засоби фонду розподілялися між Східними землями пропорційно до чисельності населення та надходили в їхнє повне розпорядження.

IV. Висновки

Отже, узагальнюючи досвід державного регулювання різних з погляду економічного розвитку та державного устрою зарубіжних країн щодо підйому господарства "проб-

лемних" територій, можна виділити ряд аспектів, важливих для вироблення української програми державного регулювання розвитку депресивних і відсталих регіонів:

1. Як показує світова практика, найбільший ефект досягається при комплексному використанні з цією метою різних бюджетних механізмів державного регулювання.

2. В Україні, де фактично кожен регіон може розглядатися як депресивний або відсталий, особливо важливо знайти оптимальне поєднання загальнонаціональних та регіональних інтересів.

Створюючи систему бюджетної допомоги територіям на цьому етапі, мабуть, слід виходити із пріоритетів стабілізації та прискорення загальноекономічного зростання щодо вирівнювання міжрегіональних розходжень. Це передбачає більшу орієнтацію на бюджетну самостійність регіонів у вирішенні їх внутрішніх соціально-економічних проблем.

3. Формуючи нові бюджетні механізми державного регулювання, важливо додержуватися принципів відкритості, "прозорості" відносин між центром і окремими територіями, обмежуючи використання індивідуально-договірних форм. У зв'язку із цим особливе значення має вдосконалювання нормативно-розрахункових бюджетних методів державного регулювання.

4. Загальний (трансферт, який вирівнює соціально-економічний стан регіонів) трансферт може стати корисним механізмом державного регулювання депресивних і відсталих регіонів. Для цього розрахункові формули трансфертів, які використовуються для депресивних територій, мають точніше відбивати їх об'єктивні бюджетні можливості й потреби. Може бути корисним також світовий досвід формування окремого фонду загального трансферту для "проблемних" територій.

5. Українська практика використання цільових (спеціальних) трансфертів вимагає проведення кардинальної реформи. Необхідно створити якісно нову систему адресних трансфертів, що мають міцну правову основу та механізми контролю, замість сучасної непрозорої та неефективної системи взаємних розрахунків і бюджетних дотацій.

Може знайти застосування такий бюджетний метод державного регулювання відсталих регіонів, як фонд спеціальних інвестиційних трансфертів, сформований за рахунок засобів держави та економічно сильних регіонів. Це підвищило б зацікавленість регіонів-донорів у контролі за витратою фінансових ресурсів, виділених у вигляді допомоги з бюджету, і відповідальність тих територій, які одержують ці кошти.

Література

1. Игнатов В.Г. Регионоведение и управление / В.Г. Игнатов, В.И. Бутов. – М. : Тесса, 2000. – 416 с.
2. Коломійчук В.С. Стратегічні засади соціально-економічного розвитку регіону / В.С. Коломійчук, Л.Т. Шевчук, С.Л. Шульц. – Т., 2002. – С. 71–72.
3. Лексин В.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. – Изд. стер. – М. : Эдиториал УРСС, 2003. – 368 с.
4. Лексин В. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Депрессивные территории: прежние проблемы и новые варианты их решения / В. Лексин, А. Швецов // Российский экономический журнал. – 2001. – № 9. – С. 41–47.
5. Трансформація структури господарства України. Регіональний аспект // [за ред. Г.В. Балабанова, В.П. Нагірної, О.М. Нижник]. – К., 2003. – 341 с.

УДК 342.1

ОСНОВНІ МЕХАНІЗМИ ЦІЛЕПОКЛАДАННЯ В СТРУКТУРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Колесніков Б.П.

кандидат наук з державного управління, доцент
докторант Донецького державного університету управління

Коцюруба О.В.

здобувач Донецького державного університету управління

Annotation

The features of process of whole laying-on are analysed in state administration. The basic mechanisms of whole laying-on are selected in state administration and factors are reflected them effective functioning and development. Grounded necessity of differentiating and analysis of intercommunication of mechanisms of political and administrative state whole laying-on.

Анотація

Проаналізовано особливості процесу цілепокладання в державному управлінні. Ви-

окремлено основні механізми цілеутворення в державному управлінні та висвітлено чинники їх ефективного функціонування та розвитку. Обґрунтовано необхідність розмежування та аналізу взаємозв'язку механізмів політичного й адміністративного державного цілепокладання.

Ключові слова

Цілі держави, механізми державного цілепокладання, політичне цілепокладання, адміністративне цілепокладання.

І. Вступ

У галузі державного управління стало загальновизнаним розглядати і державу, і суспільство як цілеспрямовані системи. Тому практично в будь-якому підручнику з державного управління приділяється увага проблематиці цілепокладання [6; 7; 16]. Більшою чи меншою мірою проблема формування та реалізації цілей державного управління розглядається і в наукових статтях, монографіях та дисертаційних дослідженнях [1–4; 11; 18; 19; 21; 22]. Хоча в останньому випадку впадає в очі та обставина, що аналіз функціонування та розвитку державних механізмів цілепокладання переважно здійснюється опосередковано, в ході дослідження найрізноманітніших проблем державного управління, а статей у яких би цілепокладання виступало б спеціальним предметом наукового вивчення, вкрай мало [2; 4; 11; 22], монографічні ж дослідження взагалі відсутні.

Проте в інших гуманітарних науках, як-то менеджмент, політологія, економіка, соціологія, психологія, до проблеми цілепокладання виявляється значно вищий інтерес [5; 9; 10; 12; 13; 15; 17; 23; 24]. З огляду на зазначене, на тло державного управління можна екстраполювати чимало здобутків інших наукових дисциплін. Це може значно полегшити розвиток дослідження проблем цілепокладання в державному управлінні. Однак врахування специфіки державного управління при екстраполяції міждисциплінарних концепцій вже саме по собі є серйозним науковим завданням. Адже, як переконує досвід, механічна екстраполяція даних з однієї науки в іншу досить часто є непродуктивною. Екстрапольовані концепції мають зазвичай доопрацьовуватися відповідно до нового феномену, до осягнення якого вони призначаються.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати основні механізми державного цілепокладання та причини ефективного і неефективного їх функціонування.

ІІІ. Результати

Цілепокладання є первинною фазою будь-якого управління, вироблення й прийняття рішень, яка полягає в постановці генеральної мети і системи підпорядкованих цілей відповідно до суті і характеру вирішуваних проблем. Державне управління пов'язане з реалізацією цілей держави. Як зазначає О.О. Оболенський: "Державне управління має телеологічну природу з причини реалізації на практиці процесів цілевизначення, цілепокладання та ціледосягнення. Якщо процес цілевизначення в основному здійснюється політичною системою, то процеси цілепокладання та ціледосягнення, відповідно, – законодавчою та виконавчою гілками влади. Цілі держави підпорядковують собі функції держави. Тим самим функції державного управління мають телеологічний характер і пов'язані із забезпеченням та створенням майбутнього для народу і держави" [16].

Подібна точка зору висловлюється і в посібнику з державного управління, написаного авторським колективом під керівництвом Н.Р. Нижник та В.М. Олуйко. Державне управління розуміється ними як "багатофункціональна діяльність, ядро якої становлять державне цілепокладання, а кінцевий продукт – практичний ефект, реальні зміни в державі" [6, с. 39–40].

При цьому слід мати на увазі, що державне управління має два якісно відмінних аспекти: політичний та адміністративний. На це, зокрема, звертає увагу В.В. Токовенко і пропонує розглядати державне управління в широкому і вузькому аспектах. У широкому він включає і політичний, і адміністративний аспект, а у вузькому – лише останній. Саме політичне державне управління, або, за термінологією В.В. Токовенко, політичне керівництво найбільшою мірою полягає у власне цілепокладанні, а адміністративне – у цілездійсненні [19].

Однак цілездійснення зазвичай містить у собі також і процеси цілепокладання, які полягають у декомпозиції та конкретизації цілей вищого порядку відповідно до специфіки кожного ієрархічного рівня державного управління та функціональної спрямованості залучених органів державної влади, їх підрозділів та службових посад. Таким способом процеси цілепокладання та ціледосягнення органічно переплетені одне з одним, рухаючись через ієрархічний рівень сукупних суб'єктів до індивідуального цілепокладання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Формування та висунення цілей у державному управлінні здійснюється як індивідуальними, так і сукупними суб'єктами. Однак у будь-якому разі процес цілепокладання починається на рівні потреб, переходить рівень мотивів і визначається в меті. Мета утворюється при узгодженні мотиву (як усвідомленого прагнення до задоволення потреб) із засобами, тобто ресурсами, умовами, можливостями. Разом з процесом інди-

відуального цілепокладання в соціумі відбувається також формування цілей надіндівідуальних за своєю суттю. На рівні первинних соціальних утворень загальні цілі формуються із сукупності індивідуальних цілей. Це відбувається двома шляхами. Перший – "багаторазовий суб'єкт", коли загальна мета ніби складається з індивідуальних цілей, що повторюються. Так виникає колективно реалізовувана мета, яку ставлять всі індивіди, що беруть участь. При цьому кожен індивід має ще й велику різноманітність специфічних, характерних тільки для нього цілей.

Другий шлях утворення загальних цілей – "тактична коаліція" – постійне взаємоузгодження індивідуальних цілей і результуюча цього групового процесу становить загальну мету. У першому варіанті мета виявляється тотожною, як на рівні колективу, так і на рівні індивіда. Тому вона набагато більш операціональна для зрівнювання, оскільки має набагато більшу визначеність. В іншому варіанті мета виходить змінною, нестійкою. Взаємодіяти з нею управлінню істотно важче.

Фактично діють обидва способи взаємозв'язку цілей індивідів, що і робить можливим утворення цільових спільнот: сім'я, організація, поселення, держава та ін. Цілепокладання є ціннісно-раціональний процес, у якому поєднуються інтереси, ціннісні орієнтації людей, їх погляди і переконання, а також розрахунки, міркування ефективності і можливості досягнення. Переважання ціннісних елементів у цілепокладанні приводить до формування ідеологізованних цілей, а посилення раціональних ближче до управлінських цілей.

Цілі держави і державного управління виводяться з таких основоположних документів, як Конституція, закони, укази тощо. В.Д. Бакуменко відносить цілепокладання до одного з головних різновидів державноуправлінських рішень. Починається державне цілепокладання з вибору місії держави, а далі процес державного управління значною мірою і полягає у структуризації цілей держави переважно у формі класичної ієрархічної структури "дерева цілей". При цьому він вважає, що поширеними причинами неефективного функціонування державного цілепокладання є заниження або завищення реальної перспективи держави. У першому випадку це призводить до стримування її розвитку, а в другому – до безрезультатності і спричинює втрату довіри до влади [3].

Як зазначає В.В. Тертичка, визначення чітких цілей державної політики та виявлення наявних обмежень є досить складним інтелектуально-організаційним процесом, який здійснюється в системі "цінності – цілі – завдання", а кінцевий свій вияв знаходить у спеціальних документах – конституціях чи відповідних законах. Цей автор запропонував методику структурування цілей за допомогою аналітичних оглядів, коли спочатку формулюються численні цілі нижчого рівня, а потім здійснюється перехід до формування цілей вищих рівнів та визначення місії. Тому цілевизначення на державному рівні потребує проведення значних обсягів аналітичної, адміністративно-організаційної, інформаційної та іншої роботи [18].

Ключовим аспектом ефективності цілепокладання в державному управлінні є те, як державний апарат і особливо політичне керівництво розуміє потреби, інтереси і цілі життєдіяльності своїх громадян, їх ідеали і цінності, формування яких далеко не повністю скеровує держава. Історія демонструє чимало прикладів розвалу держав (наприклад, Російської імперії, СРСР), коли державне цілепокладання стає довільним і починає недооцінювати необхідність його взаємної синхронізації з механізмами цілепокладання в громадянському суспільстві. Якщо цілі держави інертно формуються і слабко підтримуються з боку суспільства, а державці утверджуються в думці, що ресурси суспільства існують лише для них і вони абсолютно вільні ставити цілі державного управління лише на свій власний розсуд, то процес державотворення починає заходити у глухий кут.

Передові на сьогодні країни змогли вибудувати такі механізми державного цілепокладання, які ґрунтуються на гармонізації політико-адміністративної системи держави з розвинутим громадянським суспільством. у сучасній же Україні рівень розвитку громадянського суспільства поки що невисокий. Крім того, характерною ще є ситуація, коли різні суспільні сили, наприклад, партії і рухи, а то й різні гілки державної влади і його апарату прагнуть ніби "приватизовувати" державу шляхом висунення своїх локальних інтересів на рівень державного цілепокладання.

Розбудова ж суспільних та державних механізмів цілепокладання, які б органічно доповнювали одне одного, є ключовим завданням нинішнього етапу державного будівництва та суспільного розвитку в сучасній Україні.

IV. Висновки

Метою в державному управлінні є усвідомлене тим чи іншим суб'єктом державного управління і, відповідно, описане у вигляді певного усного чи письмового тесту (у контексті певного документа нормативно-правового характеру, матеріалах ЗМІ тощо) майбутнє становище об'єкта державного управління. Останнім можуть виступати суспільство в цілому, або його окремі сфери й соціальні групи, суспільні відносини, а також природні умови та міжнародне оточення

даного соціуму. Ключовими характеристиками державного цілепокладання є, по-перше, міра відповідності сформульованих цілей пріоритетним інтересам та цінностям як суспільства в цілому, так і окремих його соціальних груп, по-друге, рівень адекватності наявним у суспільстві ресурсам, по-третє, оптимальний для даного ієрархічного статусу суб'єкта державного управління рівень конкретності формулювання мети.

Слід розмежовувати політичне цілепокладання в державному управлінні й адміністративне цілепокладання, яке є цілездійсненням щодо політичного. Політичне цілепокладання здійснюється політико-адміністративними елітами, по перше, шляхом усереднення індивідуальних цілей представників певних соціальних груп або суспільства в цілому, що домінують і не суперечать одна одній; по-друге, компромісне узгодження суперечливих цілей громадян та інституцій громадянського суспільства; по-третє, шляхом навіювання певних цілей та цінностей груповій та масовій свідомості; по-четверте, силовим нав'язуванням цілей еліти всьому суспільству.

Основними механізмами адміністративного цілеутворення в державному управлінні є такі: ретрансляція, тобто передача цілей визначених вищим ієрархічним рівнем на нижчі рівні без істотних змін у формулюванні; адаптація спущених з вищого рівня цілей до специфічних об'єкта державного управління на даному та нижчих ієрархічних рівнях; декомпозиція поставлених з вищого рівня цілей на підпорядковані цілі і розподіл їх на даному та нижчих ієрархічних рівнях (низхідна розбудова "дерева цілей").

Література

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
2. Бакуменко В.Д. Вибір цілей як основа формування та різновид державно-управлінських рішень / В.Д. Бакуменко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Укр. академії держ. упр. при Президентові України: Дніпропетровський філіал. – 2000. – Вип. 1. – С. 55–61.
3. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В.Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 320 с.
4. Гречко Т.К. Індивідуальне цілепокладання і саморефлексія державних службовців / Т.К. Гречко // Менеджер: Вісник Донец. держ. ун-ту управління. – 2006. – № 1 (35). – С. 46–53.
5. Дашутін Г.П. Гуманізація політичного процесу як мета і засіб модернізації України : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. політ. наук : 23.00.02. / Г.П. Дашутін; [НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького]. – К., 2002. – 16 с.
6. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / заг. ред.: Н.Р. Нижник, В.М. Олуйко. – Л. : Вид-во Нац. ун-ту "Львів. політехніка", 2002. – 352 с.
7. Державне управління : навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко ; [за ред. А.Ф. Мельник]. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
8. Долгоруков А.М. Стратегическое искусство: Целеполагание в бизнесе, разработка стратагем, воплощение замысла в жизнь / А.М. Долгоруков. – М. : 1С-Паблишинг, 2004. – 365 с.
9. Жеребятнікова І.В. Цілі в соціальному розвитку підприємницької організації : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. соціол. наук : 22.00.04 / І.В. Жеребятнікова ; [Харк. нац. ун-т ім. В.Н. Каразіна]. – Х., 2009. – 16 с.
10. Казміренко В.П. Міждисциплінарні проблеми дослідження цілепокладання / В.П. Казміренко // Київський ун-т. Вісник. Сер. Соціологія. Психологія. Педагогіка. – К., 1997. – Вип. 4. – С. 57–66.
11. Карамишев Д. Процес цілепокладання в державному управлінні соціальними системами (на прикладі системи охорони здоров'я) / Д. Карамишев // Актуальні проблеми державного управління. – 2006. – Вип. 2 (24). – С. 128–135.
12. Комісаров О.Г. Процес цілепокладання в організації діяльності органів внутрішніх справ України на сучасному етапі розвитку : автореф. дис… канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.Г. Комісаров ; Акад. держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2003. – 17 с.
13. Кравченко В.А. Об идеальных основаниях категорий цель (целеполагание), самодетерминация, самоорганизация : учеб. пособие / В.А. Кравченко; [каф. философии естеств. фак. ОНУ]. – Одесса, 2005. – 83 с.
14. Краюшкін В.А. Державний механізм стимулювання стратегічного цілепокладання регіонів : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. наук з держ. управління : 25.00.02 / В.А. Краюшкін; [Донецький держ. ун-т управління]. – Донецьк, 2009. – 20 с.
15. Наумова Н.Ф. Социологические и психологические аспекты целенаправленного поведения / Н.Ф. Наумова; [отв. ред. В.Н. Садовский]. – М. : Наука, 1988. – 200 с.

16. Оболенський О.Ю. Державна служба / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
17. Психологические механизмы целеобразования / [под ред. О.К. Тихомирова]. – М. : Наука, 1977. – 260 с.
18. Тертичка В.В. Державна політика: Аналіз та здійснення в Україні. / В.В. Тертичка. – К. : Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2002. – 750 с.
19. Токовенко В.В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії / В.В. Токовенко. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 256 с.
20. Україна. Цілі розвитку тисячоліття. 2000+5 : [матеріали до ювілейної 60-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН] / [В. Піщейко, Н. Сітнікова, Р. Дорошкевич та ін.]. – К. : Дія, 2005. – 44 с.
21. Шарий В.І. Антикризові технології як механізм реалізації цілей державного управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / В.І. Шарий ; Національна академія держ. управління при Президентові України. – К., 2006. – 20 с.
22. Шаров Ю. Основи цілепокладання в проектно-орієнтованій системі стратегічного планування муніципального розвитку / Ю. Шаров // Актуальні проблеми державного управління. – 2006. – Вип. 3 (25). – С. 223–228.
23. Швалб Ю.М. Психологические модели целеполагания / Ю.М. Швалб ; [АПН Украины. Ин-т психологии им. Г.С. Костюка АПН Украины]. – К. : Стилос, 1997. – 235 с.
24. Юхновський І. Головна мета України – побудувати суспільство з панівним середнім класом / І. Юхновський ; [Волин. держ. ун-т ім. Лесі Українки]. – Луцьк : РВВ "Вежа" Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2007. – 34 с.

УДК 351.88

МЕХАНІЗМИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ

Мерзляк Д.С.
аспірант Класичного приватного університету

Annotation
The author substantiates prevention mechanisms of origin and limitation of corruption in the field of foreign economic activity. Concepts and types of corruption are certain. Legislative and normative acts are explored on the questions of counteraction of corruption in the field of foreign economic activity.

Анотація
Обґрунтовано механізми запобігання виникнення та обмеження корупції у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Визначено поняття та види корупції. Досліджено законодавчі та нормативні акти з питань протидії корупції у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Ключові слова
Механізми, державне регулювання, зовнішньоекономічна діяльність, антикорупційна політика, державні органи.

І. Вступ

Становлення України як незалежної держави, розширення її міжнародних зв'язків, демонополізація зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД), вільний вихід на зовнішній ринок різних державних та приватних підприємств, "прозорість" кордонів між державами, утворення численних міжнародних об'єднань, фондів, спільних підприємств, посилення міграційних процесів стали об'єктивними чинниками, що сприяли появі деструктивних економічних і соціальних процесів, на першому місці серед яких знаходиться корупція.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – визначити механізми державного регулювання, які запобігають та протидіють корупції у сфері ЗЕД України.

ІІІ. Результати

Інтернаціоналізація у глобальну світову економіку означає, передусім, співробітництво з іншими країнами, але часто реалізується у формі міжнародного співробітництва, створення додаткових каналів для припливу в економіку матеріальних та фінансових ресурсів, передумов послідовної інтеграції до системи світових господарських зв'язків. Відповідно до Закону України "Про зовнішньоекономічну діяльність", втручання державних органів у зовнішньоекономічну діяльність її суб'єктів у випадках, не передбачених цим Законом, у тому числі і шляхом видання підзаконних актів, які створюють для її здійснення умови, гірші від встановлених у цьому Законі, є обмеженням права здійснення зовнішньоекономічної діяльності і як таке забороняється [5].

Негативні наслідки глобалізації – це результат сучасного бурхливого розвитку і непідготовленості суспільства до її регулювання. Зумовлена впливом ринкових факторів вона не забезпечує ні справедливості, ні соціального прогресу, не усуває нерівність, а вимагає великої відповідальності як від національних урядів, так і від міжнародних інститутів, вжиття ними заходів щодо запобігання негативних наслідків. Реалізація помилкової трансформаційної моделі, допущені прорахунки, низька дієздатність держави призвели до глибоких деформацій самого процесу ринкових перетворень, які супроводжуються поширенням нецивілізованих форм нагромадження капіталу, тінізацією економіки, зростанням корупції та економічної злочинності, небезпечним зміцненням позиції олігархічного капіталу, державною бюрократією. Все це негативно позначається на міжнародному іміджі держави, що і зумовлює доволі посередній трансформаційний рейтинг України серед інших держав. Складно управляти експортно-імпортними операціями за відсутності ефективних економічних механізмів або сучасної антикорупційної політики держави у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Одним з основних суспільно небезпечних факторів, що створюють реальну загрозу національній безпеці та побудові правової держави є організована злочинність і корупція. Її негативний вилив виявляється в усіх сферах: і міжнародних, і політичних, і правових.

Існує багато визначень поняття "корупція". Наведемо лише кілька з них:

– зловживання державною владою у приватних інтересах;
– продаж державними чиновниками державної власності для задоволення особистих потреб;
– дії, що відхиляються від норм поведінки державного службовця під впливом особистих інтересів;
– одержання юридичними особами платежів від фізичних або юридичних осіб і приватне зловживання державним майном;
– створення перешкод для здійснення економічних реформ і демократизації.

Отже, корупція є феноменом, пов'язаним з організованою злочинністю: це соціальне явище, суспільна небезпека, яка полягає у використанні особами, уповноваженими на виконання державних функцій у сфері ЗЕД, свого статусу та пов'язаних з ним можливостей для непередбаченого законами отримання матеріальних благ та переваг.

Американські експерти окреслюють такі види корупції:

– підкуп політичних і профспілкових діячів, іноземних офіційних осіб;
– незаконні пожертвування на політичні цілі;
– фальсифікація рахунків за контрактами з державними установами;
– ухилення корпорації від сплати податків;
– хабарі агентам – покупцям товарів;
– нечесна реклама, продаж неякісних і пошкоджених товарів, – шкідливих продуктів, підроблених і некорисних ліків;
– підтасовка даних і фальсифікація звітності щодо ЗЕД;
– злочини, які пов'язані з незаконним використанням ЕОМ;
– порушення правил охорони навколишнього середовища [2].

Більшість злочинів учасники організованих злочинних угруповань вчиняють з використанням впливу на державних посадовців шляхом залучення їх до участі в корупційних діях та хабарництві. Правоохоронні органи у своїй діяльності спираються на цілий ряд законів.

Корупція залишається надзвичайно серйозною проблемою для України. Зростання масштабів цього зла "роз'їдає" моральні засади нашого суспільства, негативно впливає на правову і соціальну захищеність громадян, несе загрозу нашій державі та її безпеці, знижує авторитет України на міжнародному рівні тощо.

Проте, необхідно зауважити, що корупція – не лише українська проблема, це явище має свої прояви в багатьох країнах світу. Над її вирішенням працюють ООН, Європейський парламент, Організація безпеки та співтовариства в Європі (ОБСЄ), інші міжнародні організації.

Не знаходиться осторонь і Україна. В нашій державі прийнята і вдосконалюється антикорупційна правова база, напрацьовано певний досвід у боротьбі з корупцією [1].

Усього з питань протидії корупції в нашій країні діє понад 20 різних законодавчих та нормативних актів Президента України, Верховної Ради та Уряду України, зокрема Закон України "Про засади запобігання та протидії корупції" [4], Укази Президента України "Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики" від 01.02.2008 р. № 80/2008, "Про Міжвідомчу робочу групу з питань протидії корупції" від 17.04.2008 р. № 370, "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України" від 21.04.2008 р., "Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики" від 05.05.2008 р. № 414, "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31.10.2008 р. "Про стан протидії корупції в Україні" від 27.11.2008 р. № 1101/2008 та інші.

Наша держава підписала ряд міжнародних договорів та співпрацює з цього питання з різними недержавними структурами, у тому числі з Transparency International. Особливе місце у розв'язанні проблем корупції посідає спеціально створений державний орган – Координаційний комітет по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю при Президентові України. Комітет здійснює координацію діяльності всіх правоохоронних та інших державних органів з виконання законів України, указів і розпоряджень Президента, Уряду та власних рішень з питань боротьби з корупцією та організованою злочинністю, розробляє стратегічні й тактичні заходи протидії корупції, у тому числі й у сфері ЗЕД.

Умовою зростання корупції у 2008–2009 рр. є недосконаліть системи управління, нестабільна політична ситуація, недостатнє правове забезпечення проведення реформ у сфері ЗЕД, прийняття недосконалих змін до законів, нормативних актів, що регулюють ЗЕД в Україні.

Аналіз причин подальшої криміналізації економіки і на цій основі корумпованості суспільства дає змогу виділити ряд основних чинників, які суттєво впливають на цей процес. Головним з-поміж них стала "тінізація" економіки, яка, за підрахунками фахівців, сягнула сьогодні понад 50% ВВП і перетворилася, по суті, в основний фактор ускладнення криміногенної ситуації в країні.

Домінуючим фактором у цьому сегменті "тіньової" економіки та основним стимулом одержання "тіньових" доходів є розбалансованість та некерованість банківської системи, її правова невизначеність, відсутність прозорості банківських операцій. Саме в ній зосереджено основні важелі "тінізації" і корупції.

Зростання корупції в державі значною мірою зумовлено також слабкою правовою захищеністю зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання. При цьому треба мати на увазі, що поряд зі зростанням обсягів товаропотоків і капіталу, що є об'єктивним процесом, ця проблема буде і надалі загострюватися, якщо не вжити кардинальних заходів.

Значна кількість високоліквідної продукції експортується з України на адресу іноземних фірм, при цьому частина валюти експортерам не повертається, і незаконно зберігається на рахунках іноземних банків. Валюта з офшорних зон, як правило, не надходить по тих контрактах, які укладені за попередньою домовленістю між українським експортером та іноземною фірмою.

Зарубіжні експерти боротьбу з корупцією розглядають як основу забезпечення державної стабільності. У процесі протидії тотальному корумпуванню чиновників та представників правосуддя (на ці потреби злочинні організації витрачають близько 1/3 свої злочинних доходів) спецслужби та поліція використовують, поряд з іншими, і такі таємні форми роботи, як провокація хабара, підмова та використання підставних осіб для здійснення спроби втягнення до злочинної діяльність суб'єктів, які знаходяться під підозрою, використання агентурної інформації та підслуховування, пасивного й активного цільового таємного нагляду [6, с. 68].

Вважаємо, що одним зі складних напрямів боротьби з корупцією у сфері ЗЕД є профілактика підкупу державних службовців та інших посадових осіб, де підкуп здійснюється за двома загальними напрямами:

– підкуп представників правосуддя для забезпечення безкарності;
– підкуп державних чиновників та парламентарів для лобіювання державної політики щодо боротьби зі злочинністю.

Однією з форм тотального контролю чиновництва є аналіз відповідності їх законних доходів та витрат, коли посадова особа повинна декларувати доходи та джерела їх надходження, якщо є підозра, що особа проживає на незаконні доходи, вона стає об'єктом пильної уваги спецслужб та особливого розгляду. Так, Президентська комісія США встановила, що один із п'яти працівників поліції був залучений до злочинної діяльності, не враховуючи випадків незначного хабарництва [7]. Висновки вибіркової перевірки поліції в Нью-Йорку були такими: з-поміж 75 працівників поліції, за якими здійснювалось спостереження, тільки проти двох осіб, або 3% усіх працівників, не вдалося довести факти хабарництва [8, с. 162].

Вважаємо, що ефективним механізмом проти корупції та зловживань державними чиновниками є детальна регламентація службової етики у нормативних актах та законах, розроблення методів і здійснення дієвого механізму контролю за зовнішньоекономічною діяльністю суб'єктів господарювання та контроль з боку правоохоронних органів, а зусилля державних органів мають спрямовуватись на вдосконалення механізму контролю за дотриманням законності в діяльності державних владних структур.

Так, у 1995 р. було прийнято Закон України "Про боротьбу з корупцією" [3], який у деяких зарубіжних державах, на жаль, відсутній, але на шляху до Європейського Союзу необхідно враховувати протидію корупційним проявам країн з позитивним досвідом. В Україні невиконання зазначеного Закону призвело до економічної неефективності, бо кошти витрачалися або розміщувалися на рахунках зарубіжних банків. Такі незаконні операції призвели до відпливу капіталу з внутрішньої економіки.

Необхідно зазначити, що на сьогодні організована злочинність і корупція є одним із негативних явищ нашого суспільства. Погоджуємося з висновками незалежної міжнародної організації Transparency International, що корупція – основний чинник економічного занепаду України у 2009 р., тому головним напрямом боротьби з цим негативним явищем є розроблення дієвих механізмів зміни законодавства, економічних реформ, передбачених цілим рядом законів України та указів Президента.

До боротьби з цим злом у різних відомств існують різні підходи, тоді як потрібен єдиний державний підхід. У зв'язку з цим необхідна координація діяльності органів виконавчої влади щодо питань формування й реалізації антикорупційної політики, дослідження проблем виникнення корупції, нормативно-правового регулювання процесу боротьби з корупцією; визначення стратегії, аби протидія корупції ставала ефективнішою, інформування громадськості про антикорупційну політику. Україна з 2006 р. взаємодіє з The Group of States against Corruption (GRECO) – групою держав Ради Європи, що об'єдналися для ефективної протидії корупції. На початку 2009 р. Україна виконала з 25 рекомендацій 16 повністю, інші – у стадії виконання.

Водночас, за інформацією глобальної антикорупційної неурядової організації Transparency International, Україна у 2009 р. посіла 146 місце за індексом корупції. За висновками експертів, корупція залишається однією із серйозних проблем у нашій країні. У відповідному рейтингу за 10-бальною шкалою (0 балів – це тотально корумпована країна, а 10 – фактична відсутність корупції) Україна отримала 2,2 бала і стала в один ряд з такими країнами, як Камерун, Еквадор, Кенія та Зімбабве. Причому, корупція набирає сили: ще три роки потому за таким самим дослідженням Україна мала 2,8 бала.

На нашу думку, основні напрями боротьби з корупцією та організованою злочинністю мають зосереджуватися в економічній сфері. Зокрема, підвищеної уваги правоохоронних органів потребують бюджетна сфера, грошово-бюджетні відносини, фондовий ринок, посередницька і зовнішньоекономічна діяльність. Можна визначити три групи чинників, які характеризують недостатню протидію тиску криміналітету в економічній сфері: кадрова, організаційна і правова.

IV. Висновки

Таким чином, для підвищення ефективності механізмів державного регулювання у сфері ЗЕД та зниження рівня корупції, органи державної влади та органи місцевого самоврядування мають вдосконалити правові механізми управління цими процесами. В Україні планується створення спеціального правоохоронного органу – Національного бюро антикорупційних розслідувань, а також служб внутрішнього контролю в усіх центральних органах виконавчої влади й облдержадміністраціях. Але суспільна нестабільність, концептуальна невизначеність, недостатні державно-правове забезпечення і дисципліна зобов'язань, брак ресурсів і належного досвіду, криміналізація економіки призводять до вкрай небажаного демпінгового або "тіньового" відпливу капіталу.

Отже, усунення причин та умов, що породжують корупцію, а також стабілізація економічної і політичної ситуації в нашому суспільстві є одним із визначальних чинників зниження корупції в Україні. Тому важливим завданням держави є підвищення ефективності боротьби з корупцією шляхом використання організаційних, економічних, правових та силових механізмів запобігання виникненню та обмеженню корупції у сфері ЗЕД. За умови дієвості механізмів це суттєво сприятиме зниженню корупції у ЗЕД суб'єктів господарювання та підвищенню ефективності їх діяльності.

Література

1. Камлик М.І. Напрями протидії корупції в Україні [Електронний ресурс] / М.І. Камлик. – Режим доступу: http://www.akmf.org/wbook/print/563.htm.
2. Основы борьбы с организованной преступностью / [под ред. В.С. Овчинского, В.Е. Эминова, Н.П. Яблокова]. – М. : Инфра-М, 1996. – 350 с.
3. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1995. – № 34. – Ст. 266 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=356%2F95-%E2%F0.
4. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 11.06.2009 р. № 1506-VI // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 2009. – № 45. – Ст. 691 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1506-17.
5. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон УРСР від 16.04.1991 р. № 959-XII // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 29. – Ст. 377 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgibin/laws/main.cgi?nreg=95912&test=xYpUK4LxOzfkQ.
6. Jonston N. Legal Process and Corrections / N. Jonston, L. Savitz. – N.Y., 1982. – 132 p.
7. Neier A. Crime and Panishment / A. Neier. – N.Y., 1976. – 239 p.

8. Radzinowicz L. The Growth of Crime (The International Experience) / L. Radzinowicz. – L., 1997. – 263 p.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 351.84

ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОЦІНКИ РЕГІОНАЛЬНИХ ДИСПРОПОРЦІЙ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Балашов А.М.

кандидат наук з державного управління
докторант НАДУ при Президентові України

Annotation

The author conducts an analysis and estimation of interregional differences, makes the suggestions about the upgrading scientifically-methodical providing of estimation of regional disproportions of social development in the article.

Анотація

У статті автором проведено аналіз і оцінювання міжрегіональних відмінностей, наведено пропозиції з підвищення якості науково-методичного забезпечення оцінювання регіональних диспропорцій соціального розвитку.

Ключові слова

Регіональна диспропорція, соціальний розвиток, економічна діяльність, регіон, населення, соціально-економічне становище, регіональне управління.

І. Вступ

Кризові умови функціонування економіки України посилюють негаразди, пов'язані з процесом децентралізації управління регіональним розвитком. Підвищення ефективності регіонального управління щодо забезпечення збалансованого соціального розвитку регіонів України потребує подолання значної міжрегіональної диференціації умов такого розвитку. Наслідками значної диференціації є збільшення кількості регіонів, неспроможних самостійно вирішувати власні соціально-економічні проблеми, їх низька конкурентоспроможність та інвестиційно-інноваційна активність.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – дослідити проблеми та напрями вдосконалення оцінювання регіональних диспропорцій суспільного розвитку.

ІІІ. Результати

Різні фундаментальні підходи, а також особливості суспільного розвитку держави досліджувало та розробляло багато вітчизняних учених. Серед них: В. Бідак, В. Гайдуцький, Л. Гончарук, Е. Лібанова, О. Палій та В. Скуратівський, А. Сіленко, С. Сіденко та інші.

Виникнення проблем регіонального розвитку зумовлено комплексом факторів як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Зарубіжний досвід свідчить, що територіальні диспропорції наявні практично в усіх країнах. Крім того, досвід країн, які пройшли трансформацію соціальних систем, показує, що збільшення диспропорцій соціального розвитку є об'єктивним процесом. При цьому ринкові механізми не завжди здатні подолати значні міжрегіональні відмінності. Саме тому в розвинутих країнах вони доповнюються інструментами державного регулювання. При цьому держава стикається з необхідністю створення умов для зростання й розвитку всього господарства, прогресивних структурних зрушень, а також забезпечення однорідності територіального економічного й соціального простору.

У свою чергу, методи державного регулювання мають підтримувати, з одного боку, процеси економічної інтеграції, а з другого – сприяти вирішенню завдань їх комплексного соціально-економічного розвитку, запобігання виникненню кризових ситуацій в окремих регіонах. Таким чином, можна констатувати наявність двох взаємопов'язаних ключових проблем у забезпеченні регіонального розвитку: зменшення регіональних диспропорцій та запобігання виникненню нових небезпек та ризиків з подальшим забезпеченням стійкого (стабільного) розвитку кожного з регіонів.

Необхідною умовою реалізації цих завдань є якісне та об'єктивне оцінювання сучасного стану та потенціалу регіонів, виявлення загальних тенденцій розвитку соціальних процесів та рівнів міжрегіональної диференціації, а також запровадження їх моніторингу.

У 2007 р. постановою Кабінету Міністрів України від 20.06.2007 р. № 833 було за-

тверджено Порядок проведення комплексної оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, згідно з яким вона проводиться за результатами аналізу соціально-економічного становища регіонів з метою своєчасного виявлення негативних тенденцій та забезпечення оперативного прийняття управлінських рішень.

Аналіз її змісту показує, що практично половину від усіх використовуваних для аналізу 58 показників, які визначають стан виробництва валового регіонального продукту, реального сектора, інвестиційної та зовнішньо-економічної діяльності, державних фінансів та фінансових результатів діяльності підприємств, соціального сектора, споживчого ринку, розвитку малого бізнесу та екології, становлять відносні показники темпів приросту (зменшення) тих чи інших величин, розраховані до визначеного попереднього періоду. Лише сім показників перераховуються у відносні показники інтенсивності розвитку з урахуванням кількості населення регіонів України. Крім того, ряд показників має чітко виражене фіскальне спрямування та відображає, передусім, інтереси центру щодо забезпечення отримання фінансових надходжень від регіонів. Зокрема, це стосується більшості показників сфери державних фінансів та фінансових результатів діяльності підприємств, показників реального сектора (рівні оплати за спожиті електроенергію і газ) і соціальної сфери (заборгованість до Пенсійного фонду).

Більшість показників, за якими проводиться моніторинг та оцінювання соціально-економічного розвитку регіонів, не дають змогу отримати інформацію щодо динаміки й обсягів диспропорцій у різних сферах регіонального розвитку за ряд років, а тому можуть використовуватися лише для визначення поточної ситуації та прийняття оперативних управлінських рішень.

Таким чином, аналіз існуючої нормативно-правової бази свідчить, що використовувана в цей час методика аналізу стану соціально-економічного розвитку регіонів не визначає якість регіонального соціального управління, передусім, через відсутність комплексного підходу, єдиного переліку індикаторів, що застосовувалися б на державному рівні як своєрідний стандарт, та ефективної системи моніторингових спостережень за їх динамікою. Переважно вона має на меті отримання від регіонів інформації щодо виконання фінансових показників та інших зобов'язань перед центральними органами виконавчої влади, а також побудову різноманітних інтегральних індексів та рейтингових оцінок. Однак її застосування не дає змоги визначати конкретні соціальні проблеми окремих регіонів і шляхи їх подолання, формувати стратегію державної регіональної політики та соціально-економічного розвитку регіонів. Останнє є надзвичайно важливим як для центральних органів виконавчої влади, відповідальних за реалізацію державної політики регіонального розвитку, так і для органів державної влади та місцевого самоврядування регіонального рівня. Саме тому актуальним є вдосконалення методологічних і методичних засад забезпечення регіонального розвитку на основі здійснення діагностики та моніторингу соціального розвитку регіонів.

Для подолання визначених недоліків загальні методичні основи аналізу та оцінки регіональних диспропорцій соціального розвитку на концептуальному рівні мають включати:

– системний аналіз проблеми та її структуризацію, визначення основних компонентів і напрямів аналізу диспропорцій регіонального соціального розвитку;
– формування переліку показників і статистичної бази даних регіонального соціального розвитку за кожним з обраних компонентів;
– обробку даних, здійснення розрахунків, аналіз та інтерпретацію отриманих результатів.

При здійсненні системного аналізу проблеми пропонується виходити із загальної гіпотези щодо наявності певного порядку в об'єкті дослідження, а саме – систематичного характеру регіональних відмінностей соціального розвитку. За його результатами необхідно визначити п'ятнадцять основних компонентів – складових регіонального соціального розвитку, а також окремі індикатори (показники) за кожним з компонентів: демографічний розвиток, ринок праці, доходи населення, освіта, охорона здоров'я, культура та відпочинок, транспорт і комунікації, житлово-комунальне господарство, екологічний стан та безпека життєдіяльності, реальний сектор, фінансовий сектор, інвестиційна діяльність, споживчий ринок та сфера послуг, малий бізнес, соціальний діалог.

Перевагами запропонованого переліку індикаторів (показників) регіонального соціального розвитку є такі:

– цілісність, комплексність та системність, урахування суттєвих взаємозв'язків між параметрами регіонального соціального розвитку;
– кількісний характер показників, наявність їх в існуючій у країні системі статистичного обліку та інформації;
– стандартизація та уніфікація показників на території країни в частині методики формування, реального наповнення тощо;

– достатній рівень конкретності та визначеності, що забезпечує можливість отримання кількісної оцінки фактичного стану соціального розвитку регіону;
– однаковий рівень важливості показників, що використовуються;
– універсальність, можливість використання показників не тільки на рівні держави, а й для оцінювання стану окремих регіонів;
– можливість здійснення моніторингу та прогнозування показників, що визначають рівень регіонального соціального розвитку.

Подальший відбір показників проводився, виходячи з наявної статистичної інформації, яка щорічно систематично оприлюднюється Державним комітетом статистики України, дає змогу досліджувати динаміку аналізованих процесів, здійснювати порівняння в регіональному розрізі та є доступною для широкого кола користувачів.

Як критерій, що дає змогу зробити висновки щодо динаміки існуючих регіональних диспропорцій соціального розвитку, пропонується обрати коефіцієнт варіації, який загалом є однією з характеристик надійності середньої величини для досліджуваної сукупності й використовується, зокрема, для оцінювання можливості поширення отриманих під час проведення вибіркових обстежень результатів на генеральну сукупність.

Згідно з визначеним підходом, коефіцієнт варіації збільшується разом зі зростанням змінюваності досліджуваної ознаки в окремих одиницях сукупності та її відхилення від середньої величини. У свою чергу, це означає, що варіація, яка узагальнюється, перебуває під впливом більш різноманітних умов, а досліджувана сукупність є менш однорідною. Для цілей дослідження це означає, що існує пряма залежність між динамікою коефіцієнта варіації за окремими показниками соціального розвитку для сукупності регіонів України та характером змін у регіональних диспропорціях – їх зростанням або зменшенням упродовж обраного для аналізу періоду. Зміна коефіцієнта варіації у часі характеризує збільшення або зменшення розкиду регіональних показників від середнього значення для країни, а його динаміка дає змогу визначити тип регіонального розвитку.

Додатково до коефіцієнтів варіації для аналізу рядів динаміки за показниками соціального розвитку доцільно використовувати також показник розмаху варіації.

Для оцінювання надійності отриманих даних за класичної схеми використовується така шкала коефіцієнта варіації [6, с.14]:
– коефіцієнт варіації £ 5% – оцінка вважається надійною;
– 5% < коефіцієнт варіації £ 10% – оцінка є придатною для кількісного аналізу, але її надійність недостатньо висока;
– 10% < коефіцієнт варіації £ 25% – оцінка придатна тільки для якісного аналізу, її слід використовувати обережно;
– 25% < коефіцієнт варіації £ 50% – оцінка вважається ненадійною;
– коефіцієнт варіації > 50% – інформація не оприлюднюється через непридатність для використання.

Для цілей моніторингу пропонується вважати, що значення коефіцієнта варіації за конкретним окремим показником:
– в межах до 10% – є ознакою відносної однорідності сукупності регіонів, рівень регіональних диспропорцій є низьким;
– від 10% до 25% – свідчить про середній рівень неоднорідності сукупності регіонів та регіональних диспропорцій;
– від 25% до 50% – вказує на високий рівень неоднорідності сукупності регіонів та регіональних диспропорцій;
– вище за 50% – означає надвисокий рівень неоднорідності сукупності регіонів та регіональних диспропорцій.

Розрахунки коефіцієнтів варіації та розмаху варіації здійснюються з використанням математичного апарату програмного продукту Excel 2003 для Windows XP.

При цьому абсолютні показники за окремими складовими соціального розвитку перераховуються у відносні показники інтенсивності розвитку з урахуванням кількості населення регіонів України. Відтак, для аналізу використовуються іменовані числа, що є відношенням кількості одиниць сукупності за відповідним окремим показником соціального розвитку (у його вимірах) на вибрану для аналізу одиницю сукупності населення.

Регіональну структуру України формують 25 областей, а також міста Київ та Севастополь, що визначаються національною статистикою як окремі регіони – міста зі спеціальним статусом.

Статистична модель, використовувана в країнах Євросоюзу, базується на визначенні трьох груп регіонів NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics): NUTS-3 (найменші регіони), NUTS-2 (регіони середнього рівня) та NUTS-1 (регіони, що можуть мати лише деякі країни, найбільші серед постсоціалістичних) [5, с. 370].

Регіони України, окрім міст Києва та Севастополя, загалом відповідають структурі NUTS-2, яка вважається найбільш доцільною для аналізу й міждержавних порівнянь, оскільки є найбільш поширеною в європейській статистиці та дає змогу на порівняльній основі визначити рівень конвергентності (дивергентності) регіонів. Крім того, оскільки європейські регіони рівня NUTS-2 змінюються дуже повільно, при аналізі характеру та напрямів руху їхнього розвитку доцільно використовувати часовий лаг 4–10 років [5, с. 380].

З огляду на те, що серед фахівців і науковців, які працюють у сфері регіоналістики, поширена гіпотеза про необхідність елімінування впливу м. Києва на динаміку досліджуваних міжрегіональних відмінностей, коефіцієнти варіації доцільно розраховувати у двох варіантах: загалом для всієї сукупності регіонів України та без урахування впливу м. Києва. Це дасть змогу, з одного боку, оцінити величину такого впливу, а з другого – проаналізувати динаміку регіональних диспропорцій решти одиниць сукупності.

IV. Висновки

Аналіз і оцінка міжрегіональних відмінностей та їхньої динаміки в Україні за окремими складовими соціального розвитку дають змогу визначати пріоритетні напрями зменшення виявлених диспропорцій для кожного з регіонів України. При цьому як критерії формування переліку пріоритетів можуть використовуватись рівні обраних для аналізу показників (найбільші або найменші значення для всієї сукупності регіонів, залежно від позитивного чи негативного змістовного навантаження кожного конкретного показника), а також їх динаміка впродовж обраного для дослідження періоду.

З урахуванням вищевикладених пропозицій методика комплексного оцінювання стану соціального розвитку регіонів має поєднувати в собі два етапи:

– побудова інтегральної оцінки регіонального розвитку із застосуванням спеціальних методів математичного згортання окремих індикаторів;
– визначення типу регіонального розвитку з використанням будь-якого класичного індикатора з арсеналу математичної статистики, що застосовується для оцінювання розкиду (розсіювання) компонент вектору від середнього значення.

Синтез цих двох підходів дасть змогу отримати інформацію як щодо стану соціального розвитку кожного регіону стосовно інших, так і щодо ситуації за окремими складовими регіонального соціального розвитку на національному та регіональному рівнях.

У свою чергу, процес діагностики і моніторингу соціального розвитку регіонів має охоплювати:

– формування системи критеріїв та індикаторів (показників), забезпечення їх відображення в державній статистичній звітності, визначення нормативних значень цих індикаторів;
– створення системи моніторингових спостережень, що забезпечуватиме відстеження, аналіз та прогнозування обраних показників, оцінювання дієвості застосовуваних засобів державної регіональної політики.

Запропонована схема моніторингу регіонального соціального розвитку дасть змогу забезпечувати:

– періодичне збирання й аналітичне опрацювання інформації за встановленим переліком індикаторів, оцінювання траєкторії та динаміки процесів за окремими складовими соціального розвитку, ідентифікацію типових проблем для регіонів;
– визначення пріоритетів, розробку та обґрунтування програмно-цільових заходів, опрацювання альтернативних варіантів управлінського впливу та їхнього ресурсного забезпечення;
– прогнозування передбачуваних результатів і термінів їх отримання.

Ця схема дає можливість враховувати основні стратегії забезпечення соціального розвитку залежно від можливостей регіону та характеру ситуації: запобігання негативним процесам, покращення наявної динаміки показників, відновлення або компенсація збитків.

Для регіонального соціального розвитку принциповим є визначення граничних значень показників, за межами яких соціальна сфера регіону функціонує в екстремальних умовах, а відтак, виникає загроза її руйнування та некерованих соціальних процесів. Відповідні граничні значення показників мають визначатися з урахуванням особливостей періодів розвитку економіки, що зумовлює можливість використання їх варіантної оцінки для регіонів.

Надзвичайно важливим є забезпечення доступності даних моніторингу для регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування, їх участі в усіх етапах його реалізації відповідно до визначеної компетенції, а також зворотного зв’язку з центральними органами виконавчої влади, відповідальними за реалізацію державної регіональної політики.

Необхідною та найбільш важливою передумовою забезпечення гармонійного соціального розвитку як окремих регіонів, так і країни в цілому, є формування відповідного економічного та фінансового підґрунтя, що створюється у матеріальному виробництві й визначає можливості інвестування соціальної сфери. Тому завдання, які передбачається виконати для реалізації концептуальних чи стратегічних правових документів, необхідно співвідносити з можливостями запобігання ризикам та небезпекам регіонального розвитку. Так, для забезпечення інвестування соціального розвитку Концепцією державної регіональної політики передбачається вирішення таких завдань, як:

– здійснення на інноваційній основі структурної перебудови економіки регіонів з урахуванням особливостей їх потенціалу;

– широкий розвиток підприємництва як головного фактора соціально-економічного розвитку держави та її регіонів, підвищення зайнятості населення, наповнення місцевих бюджетів;
– зміцнення економічної інтеграції регіонів з використанням переваг територіального поділу і кооперації праці, що є одним з головних чинників підвищення конкурентоспроможності держави на міжнародних ринках;
– досягнення продуктивної зайнятості населення, стабілізації та поліпшення демографічної ситуації в державі;
– розвиток транскордонного співробітництва як дієвого засобу зміцнення міждержавних відносин та вирішення регіональних проблем.

Для виконання поставлених завдань здійснення оцінювання і моніторингу соціального розвитку регіонів має супроводжуватись аналізом ситуації щодо наявності та динаміки таких економічних ризиків, як:
– зростання податкового навантаження, погіршення умов підприємницької діяльності та інвестиційного клімату;
– залежність від імпорту продукції, енергоносіїв тощо;
– посилення структурних деформацій та формування значного тіньового сектору в економіці;
– нездатність економіки функціонувати в режимі розширеного відтворення (спад виробництва, погіршення якості основних фондів, втрата ринків збуту продукції та послуг, руйнування інноваційного потенціалу);
– погіршення показників функціонування кредитно-фінансової системи;
– ризик невиконання місцевих бюджетів;
– ризик економічних збитків внаслідок природних або техногенних надзвичайних ситуацій.

Вищевикладені пропозиції мають знайти відображення у нормативно-правових документах з регіонального розвитку, зокрема, Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р., а також при внесенні змін та доповнень до Постанови Кабінету Міністрів України "Про запровадження комплексної оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, мм. Києва та Севастополя" від 20.07.2007 р. № 833. У цьому контексті потребує вдосконалення також моніторинг основних показників соціально-економічного розвитку регіонів України, який проводиться Міністерством економіки України.

Література

1. Лавровский Б. Л. Региональная асимметрия в Российской Федерации: измерение и регулирование [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ieie.nsc.ru:8101/~tacis/lavr-rec.htm.
2. Лабренц Б.В. Комплексная оценка безопасности города [Электронный ресурс] / Б.В. Лабренц, Ю.Р. Лейбкинд, О.В. Петухова]. – Режим доступу: http://www.md.mos.ru/conf/safety/sec_1/lab.htm.
3. Методика вимірювання людського розвитку регіонів України: затверджена постановою Колегії Держкомстату України та Президії НАН України від 14.03.2001 р. № 76. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukrstat. gov.ua/control/uk/localfiles/display/metod_polog/sp/sp_4.htm.
4. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : монографія / [за ред. З.С. Варналія]. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.
5. Витрати на робочу силу за 2006 р. : статистичний бюлетень. – К. : Державний комітет статистики України, 2007. – 75 с.

УДК 351.428

АНАЛІЗ РОЗВИТКУ РИНКІВ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ ТА ПРОДОВОЛЬЧИХ ТОВАРІВ В УКРАЇНІ

Малафєєв Т.Р.
аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The author generalized the basic problems and offered the elimination directions of obstacles market of agricultural product development in the article.

Анотація

У статті узагальнено основні проблеми та запропоновано напрями усунення перешкод розвитку ринку сільськогосподарської продукції.

Ключові слова

Сільськогосподарська продукція, продовольчі товари, ринок, агропромисловий комплекс, агропродовольча система, монополізація.

І. Вступ

Прагнення України до інтеграції у світове господарство передбачає реформування всіх сфер народного господарства включно з АПК країни. Занепад сільського господарства не тільки стримує розвиток інших секторів аграрно-продовольчої системи України, а й залишається однією зі сфер найбільшого розміщення і вкладення обмежених господарських ресурсів. Від розвитку агропромислового виробництва залежить продовольча безпека держави, а рівень і якість забезпечення населення продуктами харчування безпосередньо впливають на соціальне становище у суспільстві та здоров'я нації загалом.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати розвиток ринків сільськогосподарської продукції та продовольчих товарів в Україні.

ІІІ. Результати

Значний інтерес як у практичному, так і в теоретичному аспектах становлять фундаментальні праці вітчизняних учених: О.В. Березін, П.П. Борщевський, О.Б. Бутнік-Сіверський, Л.В. Дейнеко, А.С. Дібров, Д.П. Доманчук, Т.Г. Дудар, С.Л. Дусановський, А.Г. Заїнчковський, З.М. Залога, Г.І. Купалова, І.Г. Кириленко, С.М. Кучеренко, М.А. Павловський, М.К. Пархомець, М. Портер, П.Т. Саблук, Д.С. Синок, А.М. Стельмащук, М.І. Туган-Барановский, Л.Г. Чернюк, Я.Г. Фейгин, І.Р. Юхновський, І.Г. Яремчук та ін.

Аграрний сектор посідає важливе місце в економіці України, тут виготовляться 11–15% валової продукції, 12–16% доданої вартості, однак на галузі сектору припадає лише 3,7–5,0% усіх інвестицій в економіку країни. Сільське господарство України разом з іншими складовими АПК забезпечує близько 30% валового внутрішнього продукту, зайнятість майже третини працюючого населення, виробництво 95% товарів масового вжитку, утримання сільської поселенської мережі з 15 млн жителів [1, с. 45].

До негативних тенденцій розвитку ринку сільськогосподарської продукції України доцільно віднести [2, с. 20]:

– зменшення валової продукції сільського господарства за останні 16 років у 15 разів порівняно з 1990 р. (відповідні показники становили 66 101,6 та 104 460,0 млн грн);
– зростання сукупного індексу витрат на виробництво продукції сільського господарства на 119,8% порівняно з попереднім роком, у тому числі 113,6% становили матеріально-технічні ресурси промислового походження;
– істотне зниження обсягів реалізації окремих видів продукції рослинництва, зокрема обсяг реалізації цукрових буряків у 1990 р. становив 43 283 тис. т, а у 2006 р. показник знизився майже у 2,6 раза і становив 16 430,6 тис. т, аналогічно картоплі – 1641 та 116,9 тис., відповідно, овочів – 4224 і 413,2 тис. т, плодів та ягід – 1149 та 123,6 тис., відповідно;
– зменшення кількості зернозбиральної техніки за останні 16 років у 1,2 раза;
– низькі якість та рівень безпеки продовольчих товарів через виготовлення 59,3% сільськогосподарської продукції приватними господарствами, що не володіють відповідною технікою і технологіями у зв'язку з браком фінансових ресурсів;
– низька мобільність та "старіння" сільського населення (переважна частина працюючих жителів сільської місцевості зайнята у виробничій сфері сільського господарства, їм складно пристосуватися до сучасних потреб ринку, при цьому значна частина людей працездатного віку перебуває у статусі нелегальних мігрантів у країнах ЄС) – ця верства населення першою відчує на собі кризові явища після вступу України до СОТ, оскільки не зможе конкурувати на ринку сільськогосподарських продуктів з виробниками розвинутих країн.

Водночас наявні позитивні зрушення у розвитку ринків сільськогосподарської продукції в Україні [1, с. 65]:

– зростання загального обсягу продукції сільського господарства за 2006 р. проти 2005 р. на 0,4%, у тому числі на сільськогосподарських підприємствах – на 4,2%, хоча в господарствах населення відбулося певне скорочення – на 2,1%;
– збільшення середньої заробітної плати найманих працівників у сільському господарстві: у 2006 р. цей показник становив 553 грн, що на 81 грн більше від прожиткового мінімуму у цей період;
– збільшення виробництва м'яса у січні 2007 р. на 12,7% порівняно з січнем 2006 р., виробництва яєць – на 6,5%, відповідно;
– зростання валового збору деяких сільськогосподарських культур у 2006 р. проти 2005 р.: соняшнику – на 45,8%, овочів – на 3,9%, баштанних культур – на 51,1%, цукрових буряків – на 50%.

Загалом найсуттєвіший вплив на ВВП (у галузі сільського господарства) справляють такі показники, як валовий збір цукрового буряку, соняшнику, а також поголів'я корів та птиці. Для визначення областей України, що мають стратегічне значення щодо виробництва та реалізації сільськогосподарської продукції (валовий збір цукрового буряку та соняшнику; реалізація зернових культур, цукрових буряків і насіння соняшнику; поголів'я корів, свиней, кількість птиці; виробництво м'яса), за допомогою кластерного аналізу виявлено три типи областей [1, с. 98]:

– з найвищими показниками (Київська, Чернігівська, Дніпропетровська, Львівська, Полтавська та Одеська області);
– з найнижчими показниками (Черкаська, Харківська, Вінницька, Донецька області та АР Крим);
– із середніми показниками (інші області).

Такий розподіл областей може враховуватися під час розроблення відповідних програм розвитку АПК. Йдеться про необхідність міжрегіонального поділу праці та ефективної внутрішньодержавної інтеграції з огляду на спеціалізацію областей та противагу політичній дезінтеграції.

Подальшому розвитку ринку сільськогосподарської продукції найбільше перешкоджають, на нашу думку, такі чинники.

1. Мораторій на продаж землі, який знижує інвестиційну активність у сфері виробництва сільськогосподарської продукції та обмежує кредитування банківськими установами сільськогосподарських виробників. Виробники не можуть використовувати земельні ділянки як заставу і таким чином мінімізувати ризики для банків та отримати кредит під нижчі відсотки.

2. Нерозвиненість в Україні сфери страхування кредитних та виробничих ризиків призводить до низького рівня фінансової активності суб'єктів господарювання на ринку сільськогосподарської продукції.

3. Технологічна відсталість цієї сфери порівняно з іншими країнами. Загрозливим з погляду продовольчої безпеки можна вважати значне зниження рентабельності основних видів продукції сільського господарства (зокрема у 2006 р. рівень рентабельності зерна становив 4,7%, порівняно з 275,1% у 1990 р., насіння соняшнику – 20,3 та 236,5% відповідно, м'яса великої рогатої худоби – 9,3 та 20,6%, відповідно).

Незважаючи на досить високий показник виробництва зернових та зернобобових культур на одну особу у 2006 р. – 731 кг, який перевищує аналогічний показник Австрії (633 кг), Білорусі (712 кг), Великобританії (385 кг), Іспанії (616 кг), Італії (409 кг), Китаю (317 кг), Німеччини (626 кг), Польщі (776 кг), Російської Федерації (549 кг), Україна характеризується надзвичайно низьким показником урожайності зернових – 26 ц з одного гектара (для прикладу: у Нідерландах цей показник становить 82,2 ц/га, Франції та Великобританії – 67,1 ц/га, Швейцарії – 60,5 ц/га, Німеччині – 66,2 ц/га, Данії – 61,0 ц/га, Угорщині – 54,8 ц/га, причому в більшості цих країн природно-кліматичні умови менш сприятливі, ніж в Україні). Аналогічна ситуація спостерігається і за іншими видами сільськогосподарської продукції. Слід зазначити, що площа ріллі в Україні становить 32,5 млн га (2,3% загальносвітової площі), а частка чорноземних ґрунтів нашої країни у світовому масштабі становить 6,7% (тобто 26,56 млн га) [3]. Отже, можна стверджувати про неефективне використання Україною свого потенціалу в цій сфері.

4. Монополізація ринку. На неї вказує відсутність кореляції між валовим виробництвом зерна, цукрового буряку, соняшнику, поголів'я корів, свиней, птиці, виробництвом м'яса та індексом споживчих цін. Можна припустити, що це пов'язано із значним впливом на споживчі ціни індексу цін на непродовольчі товари, проте це припущення не підтверджується, а отже, свідчить про істотний вплив на цінову кон'юнктуру суб'єктивних чинників (зокрема монополізації, тінізації та лобіювання інтересів окремих учасників ринку сільськогосподарської продукції). У цьому контексті доцільно згадати ситуацію навесні 2005 р., коли в усіх регіонах України відбулося значне підвищення цін на цукор у роздрібній торгівлі. За оцінками Антимонопольного комітету, в цей період не існувало об'єктивних економічних причин для зростання цін. Під час розслідування було виявлено подібність дій оптових постачальників цукру щодо підвищення оптових цін на цукор в частині синхронного у часі та динаміці темпів зростання оптових цін на цукор за відсутності об'єктивних причин для вчинення таких дій. Підвищення цін на хлібобулочні вироби у червні 2007 р. (без достатніх для цього передумов, адже хлібопекарська промисловість на сучасному етапі розвитку використовує зерно минулорічного врожаю) також вказує на монополізацію цієї сфери.

5. Спекулятивний характер діяльності окремих суб'єктів ринку. Відсутність закупівельних центрів сільськогосподарської продукції, виготовленої у межах приватних підсобних господарств, та зазначена вище монополізація збутової мережі призводять до надмірного заниження закупівельних цін у населення з одночасним їх збільшенням у 2–4 рази під час реалізації кінцевому споживачеві. Для прикладу: у червні 2007 р. закупівельні ціни на молодняк великої рогатої худоби (з дотацією) становили 6 грн/кг, оптово-відпускна ціна яловичини I категорії – 12,75 грн/кг, а роздрібна ціна перевищувала 20 грн [3, с. 345].

6. Недосконалість нормативно-розпорядчої та інституційної бази щодо стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції. Поточні програми компенсаційної підтримки та пільгового кредитування сільськогосподарських підприємств є важкодоступними та малоефективними, оскільки їх реалізація часто супроводжується корупційними діями, зволіканням, а тому не сприяє підвищенню виробничої ефективності суб'єктів господарювання. У результаті маємо загрозливу, наприклад, для галузі тваринництва, тенденцію до зниження показника поголів'я великої рогатої худоби: станом на

2007 р. – 6850,3 тис. голів, тобто менше, ніж у повоєнні роки – 8275,3 тис. голів [3, с. 349].

Громадська рада при Міністерстві аграрної політики України (МАПК), створена з метою здійснення координації заходів, пов'язаних з організацією громадського контролю та взаємодії з МАПК, забезпечення прозорості у його діяльності, врахування громадської думки в процесі підготовки та організації виконання рішень Міністерства характеризується низькою ефективністю.

Крім того, вибірковий підхід до повернення ПДВ експортерам сільськогосподарської продукції призводить до значних збитків підприємств та дії корупційних схем. Вагомою проблемою на сучасному етапі є недостатня ефективність двосторонніх договорів зі стратегічними партнерами України (як наслідок, заборона у 2006 р. ввезення м'ясо-молочної продукції українських підприємств до Росії).

7. Фактичне знищення кооперативних традицій у виробництві сільськогосподарської продукції. Протягом останніх 50 років кооперативним рухом було охоплено близько 90% приватних сільських господарств Швеції, Данії, Норвегії, Фінляндії, Ісландії, Нідерландів та Японії. У Німеччині та Франції кооперативи об'єднують 80% усіх сільськогосподарських підприємств, у США, Італії, Великобританії – 25–30% фермерських господарств. Нині у світі функціонує близько 1 млн кооперативних організацій більш як 120 типів, що об'єднують близько 600 млн осіб, у той час як в Україні частка виробничих кооперативів у 2003 р. становила 3,2% загальної кількості суб'єктів сільського господарства, а у 2006 р. скоротилася до 2,4% [3, с. 390].

8. Тінізація ринку. У структурі збуту сільськогосподарської продукції у 2000 р. частка реалізації переробним підприємствам становила 21%, на ринках – 37%, населенню – 23% та за іншими каналами – 19%, а вже у 2006 р. ці показники становили 24,6, 16,9, 0,2 і 58,3%, відповідно. Тобто з певним застереженням можна стверджувати, що показник "за іншими каналами" відображає динаміку тіньового сектора і характеризується зростанням на 39,3%. Фактично тінізація ринку через інтенсифікацію контрабандних потоків, тобто збільшення рівня відкритості зовнішньоекономічної діяльності, спотворює структуру економіки та утруднює подальшу інтеграцію України в світове господарство.

Істотною проблемою в цьому контексті є надмірне адміністративне регулювання зовнішньої торгівлі. Так, запровадження заборони на ввезення м'ясопродуктів з Польщі у минулі роки призвело до істотного зростання рівня контрабанди, а відтак, відсутності фітосанітарного контролю та ввезення в Україну продукції низької якості (різниця в ціні між контрабандним товаром і м'ясом українських товаровиробників становила 35–40%).

Водночас запровадження у 2006 р. квот на експорт фуражного зерна та вірогідність їх поновлення у 2007 р. призводить, з одного боку, до корупційних дій для одержання квоти та збитків підприємств через залежування зерна на елеваторах, що не відповідають міжнародним стандартам (експерти Світового банку оцінили збитки у межах 300 млн дол. США), з іншого – до зниження якості зерна, на яке відсутній попит на внутрішньому ринку, та збільшення обсягів контрабандного вивезення зерна за кордон. Загалом самозабезпеченість основними видами продовольства є високою, тому обмеження імпорту м'ясопродуктів та експорту зерна видається недоцільним.

9. Неефективність функціонування державної системи інтервенційних закупівель сільськогосподарської продукції. Закупівлею сільськогосподарської продукції в Україні займаються дві установи – Держрезерв і Аграрний фонд, проте відсутність чіткої, прозорої і налагодженої системи взаємодії між цими установами і виробниками аграрної продукції, а також недостатність коштів, передбачених для здійснення інтервенційних закупівель у Державному бюджеті, призводять до закупівлі продовольства, яке здійснюється невчасно і не в потрібному обсязі. Таким чином, держава не може скористатися цим інструментом економічної політики, який дає змогу досягнути цінової рівноваги, а змушена застосовувати методи адміністративного регулювання і встановлювати ціни на сільськогосподарську продукцію (що є неефективним, як підтвердили м'ясна, цукрова і зернова кризи). Це суперечить принципам ринкової економіки і погіршує ситуацію в АПК.

Наведені показники доводять необхідність лібералізації ринків та збільшення обсягів експорту/імпорту окремих позицій сільськогосподарської продукції попри численні заяви певних державних діячів про недопустимість таких дій з огляду на необхідність захисту вітчизняного товаровиробника. Слід зазначити, що попри побоювання польських урядовців щодо можливого "знищення" національного товаровиробника сільськогосподарської продукції після лібералізації зовнішніх ринків у зв'язку зі вступом Польщі у СОТ та ЄС, спостерігається взаємовигідна співпраця Польщі з іншими учасниками вказаних міжнародних організацій та зростання обсягів виробництва і зовнішньої торгівлі сільськогосподарською продукцією. Необхідність лібералізації зовнішнього сектора постає за умови низького рівня конкурентної боротьби, а отже, низької якості продукції, завищених цін на внутрішньому ринку, не-

достатності виробництва окремих видів продукції та невідповідності обсягів споживання на одну особу рекомендованим нормам для забезпечення нормальної життєдіяльності людини. Звичайно, вказані негативні тенденції посилюються зниженням реального рівня добробуту населення.

Зважаючи на вищевикладене, до пріоритетних напрямів політики розвитку ринків сільськогосподарської продукції та продовольчих товарів в Україні доцільно включити:

1) скасування мораторію на продаж землі з одночасним забезпеченням її продажу на "прозорих" земельних аукціонах для недопущення концентрації земельних ресурсів в обмеженого кола суб'єктів господарювання;

2) скасування практики субсидіювання сільськогосподарських підприємств з одночасним розробленням державної програми залучення інвестиційно-технологічних ресурсів у цю сферу для підвищення рівня конкурентоспроможності на внутрішньому та зовнішньому ринках;

3) з метою демонополізації ринку посилення контролю з боку Антимонопольного комітету України та адміністративної відповідальності суб'єктів господарювання за порушення антимонопольного законодавства;

4) забезпечення створення оптових ринків сільськогосподарської продукції (далі – ОРСП), що існують у розвинутих країнах світу і покликані враховувати інтереси та забезпечувати численні потреби сільськогосподарських товаровиробників, оптових посередників та споживачів агропродовольства в усіх регіонах України; ОРСП, як свідчить практика розвинутих країн, є одним із прогресивних елементів інфраструктури ринку, який забезпечує надійність, прозорість, демонополізацію, стабільність і відповідність засадам вільної конкуренції;

5) розроблення державної програми популяризації виробничої кооперації між дрібнотоварними виробниками сільськогосподарської продукції, враховуючи ключові переваги такої співпраці та позитивний досвід розвинутих країн;

6) забезпечення мобільності сільського населення через освітню сферу (створення філій освітніх закладів усіх рівнів у районних центрах);

7) заборона адміністративного втручання в регулювання зовнішньої торгівлі сільськогосподарською продукцією, натомість збільшення державних стратегічних запасів окремих продовольчих товарів для реалізації державних інтервенцій, а відтак, послаблення цінових коливань та унеможливлення спекуляцій на внутрішньому ринку.

IV. Висновки

У результаті проведеного аналізу було встановлено негативні тенденції розвитку ринку сільськогосподарської продукції. Виявлено чинники, що перешкоджають розвитку ринку сільськогосподарської продукції: мораторій на продаж землі, нерозвиненість в Україні сфери страхування кредитних та виробничих ризиків, технологічна відсталість, монополізація ринку, спекулятивний характер діяльності окремих суб'єктів ринку, недосконалість нормативно-розпорядчої та інституційної бази, фактичне знищення кооперативних традицій у виробництві сільськогосподарської продукції, тінізація ринку, неефективність функціонування державної системи інтервенційних закупівель сільськогосподарської продукції.

Визначено пріоритетні напрями політики розвитку ринків сільськогосподарської продукції та продовольчих товарів в Україні.

Література

1. Березін О.В. Проблеми формування продовольчого ринку України : монографія / О.В. Березін. – К. : Вища школа, 2007. – 211с.
2. Борщевський П. Харчова промисловість України: сучасні тенденції та перспективи розвитку / П. Борщевський, М. Сичевський // Економіка України. – 2003. – № 8 (501). – С. 20
3. Статистичний щорічник України за 2007 рік / Держкомстат України ; [за ред. О.Г. Осауленка]. – К.: Консультант, 2008. – 486 с.

УДК 35.078.3: 336.1:352

ФІНАНСОВО-БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В РЕГІОНАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ

Монаєнко А.О.

кандидат наук з державного управління, доцент,
Класичний приватний університет

Annotation

The author conducts the strong and weak sides of financially-budgetary decentralization, its progress trend over the last years and offers the measures of improvement of realization process in Ukraine of financially-budgetary decentralization in the article.

Анотація

У статті досліджено сильні та слабкі сторони фінансово-бюджетної децентралізації, її тенденції розвитку останніми роками та запропоновано заходи удосконалення процесу здійснення в Україні фінансово-бюджетної децентралізації.

Ключові слова

Бюджет, бюджетні кошти, децентралізація, фінанси, державне управління, місцеві бюджети, регіональне управління.

І. Вступ

Управління розвитком регіонів як механізм державної регіональної політики передбачає залучення й активізацію усіх механізмів, що здатні привести регіональну економіку до стану стабільного розвитку та економічного зростання і сприяти розширенню демократичних процесів на місцях. Фінансово-бюджетна децентралізація як одна зі складових процесу управління здатна не тільки зберегти свій статус каналу перерозподілу коштів від бюджетів одного рівня до іншого, а й набути ознак регуляторного механізму, що здатен реально впливати на регіональний розвиток – формувати фінансову самодостатність територіальних громад, оптимізувати процеси перерозподілу бюджетних ресурсів між територіями, активізувати місцевий економічний розвиток, забезпечувати населення територіальних громад суспільними послугами на законодавчо визначеному рівні, вирішувати соціальні проблеми. Параметри фінансово-бюджетної децентралізації є індикаторами, за якими можна оцінити задекларований рівень децентралізації управління в цілому.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – дослідити фінансово-бюджетну децентралізацію в регіональному управлінні.

ІІІ. Результати

На сьогодні питання фінансово-бюджетної дисципліни, децентралізації перебувають у центрі уваги багатьох фахівців, а саме: М.Т. Білухи, Ф.Ф. Бутинця, А.Д. Бутка, Л.К. Воронової, В.М. Гаращук, А.Б. Ісмаїлова, М.М. Каленського, В.Г. Мельничука, В.П. Нагребельного, А.А. Нечай, Л.А. Савченко, І.Б. Стефанюка, В.О. Шевчука, О.В. Юрченка, а також у працях зарубіжних вчених І.А. Бєлобжецького, Е.А. Вознесенського, О.Ю. Грачової, С.Н. Рябухіна.

Децентралізація бюджетного процесу і створення чітких та прозорих відносин між державним та місцевими бюджетами є наслідком розвитку країни на демократичних засадах і розбудови та подальшого становлення інституту місцевого самоврядування. Децентралізація бюджетної системи сприяє розвитку інститутів ринкової економіки і забезпечує стійкі темпи економічного зростання. Україна перебуває на етапі становлення ринкової економіки, і специфіка цього переходу позначається також на процесах бюджетної децентралізації.

Фінансово-бюджетна децентралізація є залежною від розподілу повноважень та їх узгодження між виконавчою та представницькою владою. Для оцінювання ступеня фінансово-бюджетної децентралізації використовують показник частки регіональних (місцевих) рівнів управління у доходах і видатках консолідованого бюджету. У більшості країн світу ці показники зростають. Відносно стабільною залишається ситуація у невеликій групі країн (Данії, Бельгії, Німеччині, Нідерландах), у деяких країнах частка бюджетів місцевих органів підвищувалась (в Іспанії, Португалії, Італії, Франції, Люксембурзі), а в деяких знижувалась (у країнах ЦСЄ, Швеції, Швейцарії, Великобританії). Відносне зниження частки місцевих видатків у країнах ЦСЄ не може розглядатися як послаблення децентралізації, більшою мірою воно пояснюється принциповими змінами розрахунків. Що стосується країн Західної Європи, то воно пояснюється або звуженням державного сектора (наприклад, внаслідок приватизації муніципальної власності), або скороченням суспільних видатків [1].

Стан процесу фінансово-бюджетної децентралізації в Україні свідчить про неузгодженість та перетин повноважень органів місцевого самоврядування й місцевих органів виконавчої влади, зокрема, у сфері розробки та ухвалення місцевих бюджетів. Децентралізація, яка відбувається, полягає у зміні агентів, що виконують загальнодержавні функції, але не в отриманні автономії у прийнятті податково-бюджетних рішень. Залишається важливою сильна цілеспрямована політика центрального уряду, а органам виконавчої влади на місцях відводиться роль втілювачів стратегії центру.

Іншою слабкою стороною фінансово-бюджетної децентралізації в Україні є значна частка трансфертів і переданих доходів, незважаючи на задекларованість процесів податкової і бюджетної децентралізації, на сьогодні структура доходів місцевих бюджетів свідчить про зростання частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів. Якщо у 2002 р. частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів становила 31,2%, у 2003 р. – 34,2%, у 2004 р. – 42,5%, у 2005 р. – 43,5%, у 2006 р. – 46,1%, то за результатами дев'яти місяців 2007 р. цей показник становив 44,2%. Також зменшувалась частка доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів у структурі зведеного бюджету – від 31,4% у 2002 р. до 23,1% у 2007 р. (30,0 – у 2003 р., 24,9 – у 2004 р., 22,6 – у 2005 р., 23,2 – у 2006 р.) [3].

За результатами дев'яти місяців 2008 р. найвагомішими серед трансфертів традиційно залишались дотація вирівнювання – 44,3% і субвенції із соціального захисту населення – 32,9%, інші надходження становили: додаткові дотації – 7,6%, трансферти до спеціального фонду (субвенції) – 3,3%, інші трансферти – 11,9% [2]. Дотація вирівнювання – це так званий "незв'язаний" трансферт, коли кошти виділяються не на визначену мету, а для приведення обсягу доходів місцевих бюджетів до єдиного значення. Тому переважання такого виду передання коштів свідчить про слабкий рівень розвитку бюджетної ініціативи органів місцевого самоврядування і незначну можливість маневрування коштами.

Іншим свідченням посилення тенденцій до централізації є те, що впродовж 2000–2008 рр. частка перерозподілу ВВП через місцеві бюджети в середньому стабілізувалась на рівні 7,8% (зменшилась із 11,5% у 1992 р. до 7,3% у 2008 р.), що становить приблизно чверть частки ВВП, яка перерозподіляється через зведений бюджет України [3].

Значна залежність місцевих бюджетів від державного свідчить про недосконалість розподілу дохідно-видаткових повноважень між рівнями управління і системи міжбюджетних відносин, а також про проблеми з нарощуванням дохідної частини місцевих бюджетів через слабку економічну розвинутість окремих регіонів України.

Централізація фінансових ресурсів суперечить практиці децентралізації повноважень на користь органів місцевого самоврядування, що відбувається в Україні. Процес фіскальної децентралізації уповільнився. Тому можна сказати, що Україні й досі властива централізована модель формування бюджетних доходів місцевих органів влади. Наведені дані засвідчили, що місцеві органи влади позбавлені податкової автономії, бюджетні доходи все більшою мірою формуються за рахунок трансфертів та закріплених доходів, тому частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни знижується. Розвиток системи фінансів не сприяє забезпеченню фіскальної автономії територіальних одиниць.

Така ситуація не є прийнятною, оскільки місцеві бюджети є джерелом фінансування більшості державних видатків, насамперед соціального спрямування. І відповідно, негативними наслідками централізації бюджетної системи є низька якість і недостатнє фінансування соціальних благ, що надаються на місцевому рівні (освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальні послуги). Нераціональна система бюджетних відносин між рівнями бюджетного устрою послаблює здатності місцевих органів влади до проведення раціональної бюджетної політики, яка сприяла б формуванню сприятливого інвестиційного клімату. До того ж політика бюджетного вирівнювання, що втілюється в Україні, не забезпечує умови для швидкого набуття тенденції до економічного зростання, оскільки навіть регіони, з бюджетів яких передаються кошти до державного бюджету, не мають для цього достатніх фінансових ресурсів. Крім того, в умовах нерозвинутості на місцях суспільних та політичних інститутів місцеві органи влади при значному обсязі фіскальних повноважень можуть проводити безвідповідальну боргову політику, що загрожує розбалансованістю економічного становища, уповільнює процеси реструктуризації регіональної економіки.

Поступове зміщення акцентів до підвищення рівня фінансово-бюджетної децентралізації відбулося останніми роками. Про якісні зміни у сфері бюджетної (фіскальної) децентралізації та у формуванні відносин державного та місцевих бюджетів свідчить той факт, що, згідно з Державним бюджетом України на 2008 р., питома вага видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті збільшилась до 43,5%. З метою збільшення фінансової самодостатності бюджетів територіальних громад шляхом подальшої децентралізації управління бюджетними коштами та наближення суспільних послуг до їх безпосереднього споживача місцевим бюджетам передано такі цільові видатки (які у 2006 р. здійснювалися з державного бюджету або надавалися у вигляді субвенцій): видатки на компенсаційні виплати інвалідам на бензин, техобслуговування транспорту та транспортне обслуговування, встановлення телефонів; видатки на реструктуризацію заборгованості за виплатами науково-педагогічним працівникам; видатки на забезпечення загальноосвітніх навчальних закладів сучасними технічними засобами навчання. Крім того, для забезпечення державної підтримки депресивних територій на виконання Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів" було виділено субвенцію місцевим бюджетам для стимулювання розвитку депресивних територій у сумі 100 млн грн. Сума субвенцій, які надавалися у 2007 р. з державного до місцевих бюджетів, збільшена на 55,2%.

Згідно із Законом України "Про Державний бюджет України на 2008 рік", питома вага доходів загального фонду місцевих бюджетів у загальному фонді зведеного бюджету є найвищою за останні чотири роки і становить 25,3%. Однак разом з тим на стимулювання розвитку регіонів, у тому числі депресивних територій, у 2008 р. планується спрямувати 150 млн грн (що в 1,5 раза більше від обсягу 2007 р.). Крім того, збільшено обсяг трансфертів з державного

бюджету до місцевих на 855,9 млн грн. Щорічне збільшення обсягу коштів, що виділяються на потреби територій через місцеві бюджети, внаслідок своєї гарантованості не сприяє підвищенню ініціативності територіальних громад у пошуку джерел наповнення бюджетів та самостійного, самодостатнього забезпечення власних потреб.

Рівень фінансово-бюджетної децентралізації є показником рівня бюджетної і податкової автономії місцевих органів щодо управління розвитком територій. Про ситуацію в Україні сьогодні можна сказати, що процеси фінансово-бюджетної децентралізації хоча й набули незворотного характеру, але не мають системності і все ще не сприяють стимулюванню місцевих органів до пошуку джерел активізації власних економічних ресурсів.

Децентралізацію у сфері бюджетно-податкових відносин регулюють Закони України "Про місцеве самоврядування в Україні" (1997), "Про місцеві державні адміністрації" (1999), Бюджетний кодекс України (2001), Закон України "Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань" (2004), а також постанови Кабінету Міністрів України про формулу розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів. Зокрема, законодавчо внормовано, які повноваження мають місцеві органи щодо формування та виконання місцевого бюджету. Однак не встановлено прямих відносин між державним та бюджетами місцевого самоврядування, таким чином, районний бюджет є перерозподільною ланкою бюджетних коштів.

Фінансово-бюджетна децентралізація закріплена у Бюджетному кодексі України, де визначено доходи усіх рівнів бюджетів, видатки бюджетів і відносини державного та місцевих бюджетів. Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами постійно вдосконалюється, змінюються підходи до її застосування. Це не сприяє прогнозованості та спланованості коштів місцевих бюджетів. Крім того, формула не дає змоги повністю врахувати місцеві особливості розвитку територій.

У 2007 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 травня була схвалена Концепція реформування місцевих бюджетів. Концепція передбачає перетворення місцевих бюджетів в ефективний інструмент соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, зокрема шляхом підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізації управління бюджетними коштами й удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин. Причому на першому етапі реалізації зазначеної Концепції передбачається удосконалити формулу розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами. Від подальшої фіскальної децентралізації очікується підвищення ефективності надання публічних послуг, прискорення темпів економічного зростання, зниження міжрегіональних диспропорцій у рівні життя населення окремих регіонів.

Необхідно зазначити, що обрахування частки доходів та видатків місцевих бюджетів у видатках і доходах зведеного бюджету не дають повного уявлення про рівень бюджетної автономії, не дають змоги оцінити самостійність органів місцевого самоврядування та співвідносність повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Тому неочевидно, що збільшення частки доходів та видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті є ознакою збільшення автономії місцевих органів влади у прийнятті податково-бюджетних рішень. На порядку денному постало питання формування методології обрахунку рівня фінансово-бюджетної децентралізації, з тим щоб мати змогу оцінити рівень задоволення потреб місцевих бюджетів у коштах та оцінити ефективність надання і витрачання бюджетних коштів.

Поняття фінансово-бюджетної децентралізації має політичні, економічні й інституційні аспекти міжбюджетних відносин й охоплює широкі сфери діяльності – від ефективності функціонування державних інститутів та розвитку стабільної фінансової інфраструктури до вдосконалення механізмів фінансових трансфертів та підтримки системи соціального страхування. Ефективно розроблена політика фінансово-бюджетної децентралізації має зміцнювати місцеву автономію і сприяти підвищенню політичної відповідальності, економічної ефективності, відкритості управлінських рішень, тому фінансово-бюджетна децентралізація має включати не тільки перегляд структури податків і трансфертів, упорядкування видаткових повноважень. Потрібне підвищення ролі місцевих органів в управлінні розвитком регіонів, посилення їх активності у створенні умов для активізації потенціалу економічного розвитку і зростання, залучення інвестицій з тим, щоб на місцях мати джерела наповнення місцевих бюджетів. Модифікації потребує і сама система розподілу бюджетних коштів між рівнями бюджетної системи, за якої має бути унормована частка доходів і видатків у зведеному бюджеті на рівні, що не тільки підтверджений практикою загальноєвропейських країн із тривалими традиціями бюджетної децентраліза-

ції, а й відповідає сучасному стану розвитку системи міжбюджетних відносин в Україні.

IV. Висновки

Децентралізація системи управління проголошена важливим елементом подальшого державотворення. Фінансово-бюджетна децентралізація має проходити паралельно із децентралізацією владних повноважень. Будучи тісно пов'язаною з організацією системи державного управління, децентралізація є чинником побудови плідних відносин між центральним урядом і органами управління на місцевому рівні. Мотивація до здійснення широкої децентралізації владних повноважень включає два аспекти – політичний та економічний. Перший – це реакція на регламентацію діяльності місцевих органів з центру, другий – це наслідок надмірної розподільчої діяльності з центру і необхідність більш ефективного використання наявних ресурсів.

З метою перетворення місцевих органів на реально діючих суб'єктів втілення державної та місцевої політики, розбудови місцевої демократії необхідно вдосконалити процес здійснення в Україні фінансово-бюджетної децентралізації і для цього, на нашу думку, слід вжити таких заходів:

1) змінити методику оцінювання бюджетної децентралізації – рівень процесів децентралізації слід оцінювати на основі аналізу таких параметрів: автономія місцевих органів у сфері податкової та витратної політики, тип отримуваних трансфертів, порядок розподілу трансфертів, рівень свободи у здійсненні місцевих позик;

2) переглянути існуючу податкову систему з метою надання місцевим органам прав та можливостей формувати бюджети за рахунок власних джерел для підвищення їх самостійності у забезпеченні необхідним обсягом коштів;

4) внести зміни до механізму надання централізованої державної підтримки регіонам, щоб створити умови для активізації дії всіх ендогенних чинників розвитку; доцільним є стимулювання територій зі значним ланцюговим ефектом поширення тенденцій економічного зростання;

5) позбавити район функцій перерозподільної ланки коштів державного бюджету між бюджетами місцевого самоврядування (це питання потребує узгодженого проведення разом із питанням територіальної реформи).

Пожвавлення економічного розвитку регіонів залежить не тільки від ефективної політики надання врегулювання міжбюджетних відносин. Ефективна бюджетна політика має втілювати основний принцип – поступовий перехід від бюджетного забезпечення територіальних громад до бюджетного регулювання. Однак не менше значення має створення умов для розвитку економіки, створення робочих місць, умов для розвитку підприємницької ініціативи.

Література

1. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2006 рік. / І.Ф. Щербина, А.Ю. Рудик, Т.С. Бабич, В.В. Зубенко; Проект "Реформа місцевих бюджетів в Україні", RTI International. – К., 2006. – С. 89–119.
2. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за січень-вересень 2007 року / ІБСЕД, Проект "Реформа місцевих бюджетів в Україні", RTI International. – К., 2007. – С. 92–116.
3. Статистичний щорічник України за 2008 рік / Держкомстат України ; [за ред. О.Г. Осауленка]. – К. : Консультант, 2009. – 486 с.

УДК 342.553:352.07(477)

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Сай І.А.

кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

Annotation

The author examines the place of local self-government institute in the local control and development of territories, problem of legislative determination of functions and sphere of local self-government system organs activity, basic priorities are outlined in activity of organs of local self-government in the article.

Анотація

У статті автором досліджено місце інституту місцевого самоврядування в системі місцевого управління та розвитку територій, проблеми законодавчого визначення функцій та сфери діяльності органів місцевого самоврядування, окреслено основні пріори-

тети в діяльності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова

Місцеве самоврядування, державна політика, повноваження, реформування, державні адміністрації, місцеві податки і збори.

І. Вступ

На сучасному етапі розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави розвиток місцевого самоврядування має бути одним із пріоритетних напрямів державної політики.

Місцеве самоврядування є одним з найефективніших інструментів місцевого управління та розвитку територій. Там, де воно дійсно функціонує, де місцеве населення має реальне право та можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення, спостерігається зростання доходів місцевих бюджетів і соціально-економічний розвиток у цілому.

Проблема ефективності місцевого самоврядування є однією з найважливіших на сучасному етапі розвитку державності України. Головним чинником якісного управління є чіткій розподіл повноважень та компетенції між всіма органами державної влади як по горизонталі, так і по вертикалі, а також між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – дослідити пріоритети розвитку системи місцевого самоврядування в Україні.

ІІІ. Результати

Вирішення проблем становлення та розвитку місцевого самоврядування знайшли відображення у працях як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників. Розробкою загальних засад демократичного устрою суспільства займаються В. Авер'янов, Г. Атаманчук, Б. Гурне, Н. Нижник, Г. Одінцова, В. Цвєтков та ін. Більш детально питання функціонування та розвитку місцевого самоврядування розглядаються в працях В. Бабаєва, М. Баймуратова, Р. Драго, В. Кампо, В. Куйбіди, В. Погорілка та ін. Організаційні та правові аспекти діяльності самоврядних структур досліджують В. Кравченко, О. Батанов, Ю. Битяк, П. Біленчук, М. Підмогильний, В. Борденюк, А. Заєць, О. Карлов, А. Коваленко, А. Крусян, О.Я. Лазор, О.Д. Лазор, О. Лебединська, О. Фрицький, Ю. Куц, Н. Миронова, А. Тамм, М. Пітцик, В. Тацій та ін.

Стратегічні можливості розвитку органів місцевого самоврядування розглядаються в працях Ю. Шарова, В. Вакуленка, В. Пономаренка, а фінансові аспекти їх діяльності – у працях В. Амитана, А. Гошка, А. Дуленка, О. Лук'янченка, В. Мамонової, В. Павлової, В. Райцина, В. Рибака, Н. Чумаченка та ін.; перетворення адміністративно-територіального устрою країн узагальнюються Ж. Зіллером, Ю. Проданом, М. Пухтинським, П. Павленчиком, В. Князєвим, С. Рябовим та ін.

Місцеве самоврядування є однією з найефективніших форм місцевого управління та розвитку територій. Там, де воно дійсно функціонує, де місцеве населення має реальне право та можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення, спостерігається зростання доходів місцевих бюджетів і соціально-економічний розвиток у цілому.

Ефективне місцеве самоврядування має базуватися на таких основних принципах самоврядності, як правової, організаційної та фінансової автономії. Тільки через відповідність повноважень органів місцевого самоврядування зазначеним принципам можливим буде його реальний розвиток в Україні [3, с. 274].

Принцип правової автономії означає, що органи місцевого самоврядування повинні мати власні, тільки їм притаманні повноваження, що визначаються Конституцією та відповідними законами. Зазначений принцип також має бути ефективним щодо делегованих повноважень: органи місцевої влади мають бути вільними у прийнятті на себе виконання цих повноважень, враховуючи місцеву специфіку.

Принцип організаційної автономії означає, що органи місцевого самоврядування мають бути вільними щодо визначення своєї власної структури для того, щоб ефективно виконувати свої функції під власну відповідальність. Це означає, що для якісного надання послуг населенню та управління територією в цілому в різних органах місцевого самоврядування можуть бути різні структурні підрозділи та кількість працівників.

Фінансова автономія органів місцевого самоврядування означає, що зазначені органи мають право збирати та розподіляти їх власні фінансові ресурси самостійно. Цих ресурсів має бути достатньо для того, щоб орган місцевого самоврядування міг якісно здійснювати свої функції та повноваження. Частина зазначених ресурсів має надходити до місцевих бюджетів через місцеві податки та збори. Ставки місцевих податків та зборів має право визначати самостійно орган місцевого самоврядування, але в рамках, передбачених законодавством.

Конституцією України затверджено організаційну, фінансову, правову самостійність органів місцевого самоврядування (ст. 140–144), відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, але на практиці зазначені принципи реалізуються не завжди, що пов'язано з недосконалою нормативно-правовою базою.

На практиці органи місцевого самоврядування стикаються зі значною кількістю

проблем через нечіткість законодавчого визначення їх функцій та сфери діяльності. Частина повноважень, якими мають бути наділені органи місцевої влади, зокрема органи місцевого самоврядування, залишається в межах компетенції виключно органів влади національного (центрального рівня). Ті самы повноваження, що належать до компетенції органів місцевої влади (органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій), чітко між ними не розмежовані [2, с. 12].

У такій ситуації представники місцевої влади не в змозі чітко визначити сферу своєї компетенції, повноважень та відповідальності. Зрозуміло, що це має свій негативний вплив на розвиток регіонів і покращення системи надання послуг населенню з боку органів місцевої влади. Це впливає і на стан взаємодії та взаєморозуміння з громадськістю, на контроль з боку громадськості за діяльністю органів публічної влади. Якщо для самих представників місцевої влади незрозуміло хто і що повинен виконувати та за які напрями відповідати, то тим більше це незрозуміло для населення, яке, таким чином, не в змозі проконтролювати виконання.

За останні кілька років було розроблено та прийнято ряд документів (Концепція державної регіональної політики України від 25.052001 р., № 341/2001; Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні від 30.08.2001 р., № 749/2001 тощо), що визначали як необхідність здійснення децентралізації, так і шляхи її досягнення, але остаточне вирішення цієї проблеми має здійснюватися тільки на законодавчому рівні. В країні назріла необхідність внесення відповідних змін до існуючих законів та розробки нових, зокрема тих, що стосуються комунальної власності, місцевих податків і зборів, фінансової та організаційної автономії органів місцевого самоврядування тощо.

Основними проблемними питаннями, що заважають розвитку та зміцненню місцевого самоврядування в Україні, є такі [1, с. 56]:

– відсутність чіткого розподілу функцій та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами місцевої виконавчої влади, що має бути забезпечено відповідним законодавством (Закони України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”);
– недостатня можливість самостійності у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування. Зокрема, це стосується формування місцевих бюджетів і спрямування їх витрат; можливості створювати додаткові послуги для населення у кількості, що визначатиме сам орган місцевої влади; право органів місцевого самоврядування (за власні кошти та під власну відповідальність) самостійно визначати власну структуру для того, щоб ефективно виконувати свої функції.

Ще однією з важливих проблем сучасного розвитку місцевого самоврядування є нечіткість нормативно-правового визначення його статусу, а саме – чіткої відокремленості від органів державної влади, тобто дійсної самоврядності територіальних громад. Суть місцевого самоврядного управління полягає в реальній можливості місцевого населення вирішувати питання розвитку громад і всіх важливих питань, що належать до компетенції місцевого самоврядування. Більшість з громадян України взагалі вважає, що місцеве самоврядування також належить до органів державної влади. Тобто місцеве населення не знає своїх реальних прав та можливостей впливу на ситуацію в їх регіоні.

Враховуючи існування значних перешкод на шляху до ефективного та реального місцевого самоврядування, що потребують якнайшвидшого подолання, у країні здыйснюються певні спроби щодо розробки та прийняття нових законів та конституційних змін щодо розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Однією з таких спроб є законопроект під назвою “Про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування” (реєстраційний № 3207-1). Зазначений законопроект мав декілька редакцій. До його розробки була залучена значна кількість фахівців і науковців. Але в результаті внесення до нього великої кількості змін і правок, що здійснювалися різними авторами, він втратив свою цілісність й зараз має суттєві недоліки. Зазначений законопроект в останньому варіанті майже не зачіпає тих суттєвих аспектів реформування, що потребують якнайшвидшого вирішення. Не зазначається у законопроекті, що повноваження місцевих органів влади – органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій – не можуть дублюватися, як це зокрема визначено в Європейській хартії місцевого самоврядування. Відсутність дублювання є необхідною умовою реформування системи місцевого самоврядування України, що має знайти своє відображення не тільки у відповідних законах, а й у Конституції України, якщо до неї вже пропонуються певні зміни. Поза увагою авторів законопроекту залишилось найважливіше питання – це самостійність органів місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення та механізм здійснення контролю за цими органами з боку держави.

Як показує світовий досвід, при будь-яких формах місцевого управління держав-

ний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадовими особами, за дотриманням ними національного законодавства використовується завжди. У багатьох розвинутих країнах місцевому самоврядуванню надані широкі повноваження, але існує чітка система державного нагляду та контролю за їх діяльністю і здійснюють це, як правило, місцеві державні адміністрації [4, с. 23].

Таким чином, найбільш прийнятним варіантом для України може бути надання широких повноважень органам місцевого самоврядування щодо територіального розвитку, а місцевим державним адміністраціям винятково контрольно-наглядових функцій. Це і має знайти своє відображення у законопроектах щодо розвитку та зміцнення місцевого самоврядування в країні.

IV. Висновки

На сучасному етапі розвитку України як демократичної, соціальної та правової держави реформування системи органів місцевого самоврядування є нагальною вимогою часу. Основною проблемою на цьому шляху є відсутність якісної нормативно-правової бази, що має забезпечувати дійсний розвиток місцевого самоврядування, тобто "право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення", як це зокрема зазначено у Конституції України (ст. 140).

Проблема ефективності місцевого самоврядування є однією з найважливіших на сучасному етапі розвитку державності України. Головним чинником якісного управління є чіткій розподіл повноважень та компетенції між усіма органами державної влади як по горизонталі, так і по вертикалі, а також між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Важливим аспектом територіального розвитку є надання широких повноважень органам місцевого самоврядування під власну відповідальність, що має бути забезпечено відповідним законодавством. Децентралізація владних повноважень (передача частки повноважень органів центральної влади на регіональний та місцевий рівень) є найкращим засобом забезпечення ефективного місцевого самоврядування та якісного надання послуг населенню.

У зв'язку з вищезазначеним можна визначити основні питання, що потребують якнайшвидшого вирішення:

– наділення органів місцевого самоврядування ширшими повноваженнями, що зробить їх реальним суб'єктом територіального розвитку та вираження інтересів громад, їх дійсної самоорганізації та самоврядності;
– чіткий розподіл функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій;
– розробка чіткої системи відповідальності та контролю;
– надання місцевим державним адміністраціям винятково контрольно-наглядових функцій за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, за станом місцевого та регіонального розвитку тощо.

Література

1. Актуальні проблеми виконання законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації" / [за заг. ред. В.В. Кравченка]. – К. : Атіка, 2003. – 288 с.
2. Лазор О.Д. Місцеве самоврядування. Вітчизняний та зарубіжний досвід : навч. посіб. / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор. – [Вид. 2-ге, доп. і перероб]. – К. : Дакор, 2005. – С. 11–13.
3. Лазор О.Д. Статутне регулювання місцевого самоврядування: досвід зарубіжних держав / О.Д. Лазор // Державне та муніципальне управління : зб. наук. пр. АМУ. – 2008. – Вип. 4(6). – С. 273–280. – (Серія: Управління).
4. Місцеве самоврядування в Україні. Загальні збори громадян. Місцеві ініціативи. Громадські слухання : зб. типових місц. норм актів / [А. Ф. Ткачук, В.М. Кампо, В.Я. Прошко, Ю. Ганущак, М. Гуметник]. – К. : Ін-т громадян. суспільства, 2001. – 44 с.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 332.2.021.8

РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ ТА ПРИВАТИЗАЦІЇ ЗЕМЛІ В УКРАЇНІ

Авдієнко В.І.
кандидат економічних наук, доцент

Малярчук О.О.
Класичний приватний університет

Annotation
In this article the questions of legislative maintenance of ground reform and privatizations of a land in Ukraine are considered, the directions of realization of ground reform are analysed, the lacks and ways of the further improvement of the ground attitudes are determined.

Анотація
Розглянуто питання законодавчого забезпечення земельної реформи і приватизації землі в Україні, проаналізовано напрями здійснення земельної реформи, визначено недоліки та шляхи подальшого вдосконалення земельних відносин.

Ключові слова
Земельна реформа, земельні відносини, приватна власність, місцеве самоврядування, органи виконавчої влади, приватизація землі, розмежування земель.

І. Вступ

Після здобуття незалежності в 1991 р. Україна почала рухатися від командної до ринкової економіки. Значна увага при цьому приділяється реформі державного управління, вдосконаленню законодавчо-нормативної бази, створенню та захисту приватної власності. У розвинутих суспільствах земля та інша нерухомість являють собою основне джерело багатства, тому найважливішими з-поміж організаційно-правових заходів є ті, що спрямовані на проведення земельної реформи.

Поняття приватної власності на землю було запроваджено в ряді законів та підзаконних актів, орієнтованих на здійснення земельної реформи, після прийняття у 1992 р. Земельного кодексу України [1]. Принцип приватної власності на землю закріплено також і в ст. 14 Конституції України [2]. Але переваги приватної власності на землю стають очевидними, тільки коли існує ринок землі, що ефективно функціонує, і тоді суттєві переваги отримують всі: населення, підприємства, держава та місцеві органи влади.

ІІ. Постановка завдання:

– проаналізувати питання законодавчого забезпечення земельної реформи і приватизації землі в Україні;
– визначити напрями здійснення земельної реформи в Україні;
– визначити недоліки та шляхи подальшого вдосконалення земельних відносин.

ІІІ. Результати

Започаткована 18.12.1990 р. прийняттям Постанови Верховної Ради України "Про земельну реформу" [3] земельна реформа в Україні мала на меті ліквідацію монополії державної власності на землю зі створенням різних форм власності й господарювання. Вказана постанова – це базовий нормативно-правовий акт, який визначив вихідні організаційно-правові та інституційні заходи здійснення земельної реформи [4, с. 231]. Цією постановою з 15.03.1991 р. всі землі України були оголошені об'єктом земельної реформи, місцевим радам народних депутатів та Раді Міністерств УРСР було доручено: провести інвентаризацію земель усіх категорій; здійснити реєстрацію громадян, які бажають організувати селянське (фермерське) господарство, розширити особисте підсобне господарство, займатися індивідуальним садівництвом, одержати для користування земельні ділянки для городництва, сінокосіння і випасання худоби; провести облік і аналіз клопотань підприємств, установ, організацій про надання їм земель для ведення підсобного сільського господарства, колективного садівництва й городництва; вирішити питання про припинення користування ділянками, що використовувалися

не за цільовим призначенням, із порушенням встановлених вимог, а також нераціонально, і передачу їх до складу земель запасу для наступного надання в першочерговому порядку громадянам для організації селянських (фермерських) господарств, ведення особистого підсобного господарства, садівництва, городництва; розробити пропозиції про перерозподіл земель у встановленому законом порядку тощо [3].

У результаті виникла потреба у перегляді всього земельного законодавства. Так, Земельним кодексом Української РСР (1990 р.) визнавалось існування права на землю у формі довічного успадкованого володіння, постійного володіння, а також постійного і тимчасового користування, проте приватної форми власності на землю не існувало. Тому в січні 1992 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України "Про форми власності на землю", а в березні цього самого року – нову редакцію Земельного кодексу України. Цими документами й була запроваджена приватна форма власності на землю, а разом з нею іще дві – колективна та державна. Монополія державної влади на землю припинила своє існування, а всі три форми власності були визнані рівноправними.

Для подальшого законодавчого підкріплення земельної реформи було прийнято такі документи. "Концепція роздержавлення і приватизації підприємств, землі і житлового фонду", схвалена в 1991 р. Верховною Радою України, визначила основні напрями реформування земельних відносин шляхом приватизації державних земель в комплексі демонополізації майна державних підприємств та об'єктів житлового фонду. Додаткові заходи щодо ефективного реформування земельних відносин були визначені Постановою Верховної Ради України "Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі" від 13.03.1992 р. Декретом Кабінету Міністрів України "Про приватизацію земельних ділянок" від 26.12.1992 р. було визначено форми безоплатної передачі земельних ділянок громадянам у приватну власність [4, с. 232].

На цьому етапі здійснення земельної реформи головна роль в управлінні земельними ресурсами перейшла до органів законодавчої та представницької влади. Ради народних депутатів виконували функції реєстрації прав власності, справляння плати за землю, ведення кадастру, державного контролю за використанням та охороною земель, екологічного контролю, вирішення земельних спорів та інші. Функції органів виконавчої влади не були належним чином визначені.

Для прискорення земельної реформи та з метою регулювання земельних відноси і використання земель Президентом України було підписано ряд указів, серед них: "Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва від 10.11.1994 р., "Про приватизацію та оренду земельних ділянок несільськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності" від 12.07.1995 р., "Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям" від 08.08.1995 р., "Про захист прав власників земельних ділянок (паїв)" від 21.04.1998 р. та ін. Таким чином, було проголошено курс на реструктуризацію КСП у господарські формування ринкового типу, які функціонують на основі приватної власності на землю та майно. На цьому етапі було здійснено поділ земель колективної власності на земельні частки (паї) без виділення їх в натурі та видано членам колективних підприємств сертифікати на право на земельну частку (пай). Власники земельних сертифікатів здобули право розпоряджатися своїм земельним паєм. Членам колективних сільськогосподарських підприємств надавалась можливість виходу зі складу підприємства зі своєю земельною часткою (паєм) з виділенням її в натурі (на місцевості) та видачею Державного акта на право приватної власності на землю. Згідно із Законом України "Про оренду землі" від 1998 р., земельні паї могли бути передані в оренду, що було вкрай необхідним в умовах трансформації форм господарювання на селі. У 1999 р. Президент України знову прискорив земельну реформу, підписавши Указ "Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки" від 03.12.1999 р.

У результаті демонополізації земель відбулися докорінні зміни форм власності на землю, вирішено проблему забезпечення громадян земельними ділянками, введено плату за землекористування, створено передумови формування ринку землі.

У подальшому, для визначення державної політики управління земельними ресурсами був розроблений та прийнятий 25.10.2001 р. новий Земельний кодекс України. На реалізацію Земельного кодексу України вже прийнято понад 20 законів, що регулюють земельні відносини та використання земель і є базовими для формування ринку земель. Ключовими серед них є Закони: "Про землеустрій" від 22.05.2003 р.; "Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)" від 05.06.2003 р.; "Про охорону земель" від 19.06.2003 р.; "Про державний контроль за використанням та охороною земель" від 19.06.2003 р.; "Про особисте селянське господарство" від 15.05.2003 р.;

"Про фермерське господарство" від 19.06.2003 р.; "Про оренду землі" від 02.10.2003 р.; "Про оцінку земель" від 11.12.2003 р.; "Про іпотеку" від 05.06.2003 р., "Про розмежування земель державної та комунальної власності" від 05.02.2004 р. та ін. Проте визначений у Земельному кодексі як один із ключових для переходу до цивілізованого ринку землі Закон України "Про ринок земель" досі перебуває на стадії законопроекту, так само, як і Закон "Про державний земельний кадастр", який розроблено ще в 1999 р. і з того часу 80% положень цього законопроекту не змінювалися, але уряд його так і не ухвалив. До сьогодні продовжується його блокування, а через відсутність системи гарантування прав власності на землю економіка країни недоодержує сотні мільярдів гривень інвестицій [5].

Потребують завершення підготовки і проекти інших законів щодо регулювання земельних відносин, передбачених Земельним кодексом України: про використання земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; про використання земель рекреаційного призначення; про використання земель історико-культурного призначення; про землі промисловості; про землі житлової та громадської забудови; про правовий режим земель охоронних зон; про правовий режим земель санітарно-захисних зон; про правовий режим земель зон санітарної охорони; про консервацію земель; про використання техногенно забруднених земельних ділянок та ін.

Починаючи з 2001 р., реформування земельних відносин проводилось відповідно до Указу Президента України "Про основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 рр." від 21.05.2001 р. (далі – Основні напрями) та затверджених 26.09.2001 р. розпоряджень Кабінету Міністрів України "Заходів щодо реалізації Основних напрямів земельної реформи в Україні на 2001–2005 рр." (далі – Заходи). Реалізація Заходів мала забезпечити прискорення завершення в країні земельної реформи, а виконання Основних напрямів як комплексу взаємопов'язаних правових, організаційних, фінансових, науково-технічних та інших заходів мало забезпечити прискорення завершення в країні земельної реформи, а також створити ефективний механізм регулювання земельних відносин та державного управління земельними ресурсами [6]. Нових програм з розвитку земельних відносин досі прийнято не було. Таким чином, станом на І півріччя 2009 р. цей Указ залишається єдиним програмним документом земельної реформи.

Для реалізації Основних напрямів виділялись значні бюджетні кошти та передбачалась координація діяльності багатьох відомств, таких як: Держкомзем, Мінекономіки, Мінагрополітики, Мінфін, Мін'юст, Держбуд, Мінекоресурсів, Державна податкова адміністрація, Фонд держмайна та інших. Передбачалося зміцнити матеріально-технічну базу органів земельних ресурсів та забезпечити розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами. Згідно з Указом, мета земельної реформи – забезпечення ефективного використання та підвищення цінності земельних ресурсів, створення оптимальних умов для суттєвого збільшення соціального, інвестиційного і виробничого потенціалів землі, перетворення її у самостійний фактор економічного зростання. При цьому одним із перших принципів реформування земельних відносин названо "включення землі у ринковий обіг", а серед основних напрямів державної земельної політики значиться "розвиток ринку земель". Таким чином, ще в 2001 р. державною земельною політикою передбачалось створення в Україні ринка землі. Але проголосивши курс на перехід до ринкової економіки, українські політики все ще не дійшли єдиної думки стосовно того, чи бути земельному ринку. Відсутність єдиного погляду на це питання є ще однією з перепон завершення земельної реформи.

Аналіз виконання Основних напрямів та Заходів засвідчує, що навіть на І півріччя 2009 р. з них виконана лише частина.

За даними Держкомзему, в Україні підлягає розмежуванню 30143,89 тис. га земель. Станом на 01.01.2009 р. прийнято 1349 рішень про розмежування земель державної та комунальної власності на площу 2988,20 тис. га. Затверджено 36 проектів розмежування земель державної та комунальної власності на площу 156,19 тис. га. Проте на 2009 р. на цей вид робіт кошти з Державного бюджету не виділялись.

З метою спрощення проведення процедури розмежування земель Держкомзем розробив та вніс на розгляд Кабінету Міністрів проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення процедури розмежування земель державної та комунальної власності". Внесені зміни дадуть змогу врегулювати питання щодо повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування стосовно розмежування земель державної та комунальної власності, визначення джерел фінансування цього виду робіт та розроблення відповідних проектів землеустрою.

Загальна площа населених пунктів становить 7394,0 тис. га. Площа земель, інвентаризацію яких проведено, становить 4593,20 тис. га (61,87% від загальної площі).

В Україні налічується 29 814 населених пунктів, встановлено межі згідно з актуальними на цей час проектами землеустрою у 19 176 населених пунктах, що становить 64,3%.

З 11 958 сільськогосподарських підприємств, землі яких підлягають паюванню, реформовано на засадах приватної власності на землю і майно 11 927 господарств. Створено майже 33 тисячі нових агроформувань ринкового типу (товариств з обмеженою відповідальністю, приватних підприємств, сільськогосподарських кооперативів, фермерських господарств тощо), які мають у власності та користуванні 18,9 млн га земель.

Більше ніж 6 млн громадян отримали державні акти на право власності на земельну ділянку взамін сертифікатів на право на земельну частку (пай). Площа земель, переданих в оренду власниками земельних часток (паїв), становить 17,4 млн га, або 63% від площі розпайованих земель.

Через постійне зменшення недержавних та державних сільськогосподарських підприємств, зменшення ефективності землекористування відбувається зменшення з року в рік посівних площ сільськогосподарських культур, погіршується якісний стан землі. Не забезпечується належний державний контроль за процесами деградації земель в умовах споживацького використання земельних ресурсів, шкода від якого різко зростає. Ці процеси унеможливлюють на сьогодні проведення необхідних робіт із землеустрою, картографічних та ґрунтових обстежень, впровадження заходів з раціонального використання й охорони земель.

Не менш актуальним на цей час залишається питання оренди землі. Законом України "Про Державний бюджет країни на 2008 р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 27.12.2007 р. № 107-VI внесені зміни в Земельний кодекс України, Закон "Про оренду землі" та інші закони, якими визначається, що надання земельних ділянок в оренду має здійснюватись виключно на конкурентних засадах. Але порядок проведення аукціонів, який би відповідав Конституції України, досі не затверджено. Таким чином, з 01.01.2008 р. і до сьогодні передача в оренду земельних ділянок державної власності та продаж їх практично заблоковані. Унеможливлюється надання земель державної власності для фермерських господарств. Внаслідок цього держава втрачає сотні мільйонів гривень, а юридичні та фізичні особи не можуть отримати земельні ділянки.

IV. Висновки

На основі результатів дослідження щодо законодавчого забезпечення земельної реформи і приватизації землі в Україні ми дійшли висновку, що законодавча база реформування земельних відносин ще досить суперечливою та недосконалою. Затягування реформування негативно позначається на соціально-економічному розвитку держави. Від початку реформи (грудень 1990 р.) минуло вже більш як 18 років, а цьому процесу надаються все нові напрями, що ускладнює ефективне її проведення. Беручи до уваги вищесказане, виникає необхідність прийняти спеціальний законодавчий акт – закон про земельну реформу в Україні, який би завершив та упорядкував існуючі в Україні правовідносини у сфері земельних відносин [4, с. 251].

Для успішного завершення земельної реформи необхідно створити повноцінний ринок землі, а для цього Верховній Раді необхідно прийняти такі Закони: "Про земельні аукціони", щоб розблокувати аукціонну діяльність, "Про державний земельний кадастр" – для створення автоматизованої системи державного земельного кадастру як інформаційної основи системи гарантування прав власності на землю та "Про ринок земель" – для зняття мораторію на продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення, встановленого Земельним кодексом.

Органи місцевого самоврядування мають активізувати виконання робіт щодо розмежування земель державної та комунальної власності, проведення інвентаризації та грошового оцінювання земель, встановлення меж населених пунктів, розробки схем землеустрою з впровадження заходів щодо збереження, охорони, відтворення та раціонального використання земель.

Потрібно знайти баланс прав і обов'язків між органами державної влади і місцевого самоврядування, їх повноваження треба перерозподілити і розмежувати.

Тільки при виконанні всіх зазначених умов можливе завершення земельної реформи, запровадження повноцінного ринку землі та подолання економічної та екологічної кризи в державі.

Література

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
3. Постанова Верховної Ради України "Про земельну реформу" від 18.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 10. – Ст. 100.

4. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії / В.І. Андрейцев. – [2-ге вид., випр.]. – К. : Знання, 2007. – 445 с.
5. Третяк А.М. Стратегія реформування земельної політики в Україні на сучасному етапі / А.М. Третяк // Землевпорядний вісник. – 2009. – № 6. – С. 12–21.
6. Указ "Про основні напрями земельної реформи в Україні на 2001–2005 роки" від 30.05.2001 р. № 372/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22.

УДК 351.85

АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧОГО ОБҐРУНТУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ КУЛЬТУРИ У ПРОЕКТІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ "ПРО КУЛЬТУРУ"

Груздова К.Є.
аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The negative and positive sides of legislative ground of government control of sphere of culture are certain in the project of Law of Ukraine "About a culture". Grounded a necessity of revision of bill is for the improvement of situation in the field of culture. The features of government control of sphere of culture in this project and position of the interested organs are considered. The author understanding of prospects of development, becoming and strengthening of cultural sphere, is formulated in Ukraine in the case of passing an Act of Ukraine "About a culture".

Анотація

Визначено негативні та позитивні сторони законодавчого обґрунтування державного регулювання сфери культури в проекті Закону України "Про культуру". Обґрунтовано необхідність доопрацювання законопроекту для поліпшення ситуації у сфері культури. Розглянуто особливості державного регулювання сфери культури у відповідному проекті та позицію заінтересованих органів. Сформульовано авторське розуміння перспектив розвитку, становлення та зміцнення культурної сфери в Україні у разі прийняття Закону України "Про культуру".

Ключові слова

Сфера культури, державне регулювання, перспективи розвитку, законодавче обґрунтування, законопроект.

I. Вступ

Розроблення проекту Закону України "Про культуру" розпочалось восени 1999 р. відповідно до рішення Верховної Ради України від 30.06.1999 р. "Про стан виконання рішень спільного засідання Комітету Верховної Ради України з питань культури і духовності та колегії Міністерства культури і мистецтв України", була створена робоча група для створення законопроекту, до якої увійшли працівники Мінкультури, науковці Українського центру культурних досліджень та інших наукових закладів.

Розроблений проект був представлений на спільному засіданні Комітету з питань культури й духовності Верховної Ради України та Колегії Мінкультури. Зокрема на засіданні було сформульовано чимало пропозицій та зауважень щодо проекту. Паралельно з доопрацюванням законопроекту відбувалось створення механізмів роздержавлення в культурній сфері України. Прийняття Закону України "Про культуру" підготовлено з метою вдосконалення діючих механізмів реалізації державної політики в галузі культури, врегулювання суспільних відносин, пов'язаних зі створенням, розповсюдженням, збереженням і використанням культурних цінностей, та вдосконалення правових відносин у сфері культури [3] .

II. Постановка завдання:

– дослідити позитивні та негативні сторони законодавчого обґрунтування державного регулювання сфери культури в проекті Закону України "Про культуру";
– визначити перспективи розвитку, становлення та зміцнення культурної сфери в Україні з прийняттям Закону України "Про культуру".

III. Результати

Відносини у сфері культури регулюють Конституція України, Закони України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії", "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", "Про захист суспільної моралі", "Про кінематографію", "Про охорону культурної спадщини", "Про бібліотеки і бібліотечну справу", "Про театри і театральну справу", "Про музеї і музейну справу", "Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей", "Про освіту", "Про позашкільну освіту", "Про професійних творчих працівників та творчі спілки".

Реалізація проекту Закону "Про культуру" потребує внесення змін до абзацу другого

та четвертого ст. 1 Закону України "Про професійних творчих працівників та творчі спілки" та визнати такими, що втратили чинність, "Основи законодавства України про культуру" (далі – Основи) [3], бо чимало положень з них реально не працюють, таким чином їх потрібно замінити таким актом, який був би реально ефективним та відповідав зміненій культурній ситуації.

Зокрема, Основами передбачене нереалістичне положення про виділення на культурні потреби 8% національного доходу, але не передбачається реальних механізмів державної підтримки недержавних культурних організацій. Не передбачено також механізмів участі представників культурного середовища в опрацюванні й здійсненні культурної політики. Тому в проекті Закону України "Про культуру" по-новому врегульовано ці та інші питання [2].

Відповідний проект Закону України розроблено Міністерством культури і туризму України та погоджено Міністерством економіки України, Міністерством праці та соціальної політики, Міністерством юстиції України (із зауваженнями), Державною податковою адміністрацією, Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва (без зауважень).

Повноваження органів державної влади і місцевого самоврядування у сфері культури передбачені у розділі ІІІ ст. 29–30, це дасть змогу закріпити ці повноваження на законодавчому рівні (дотепер вони закріплені лише на рівні підзаконних актів), сприятиме ефективному здійсненню функцій управління у сфері культури.

Статті 41–45 проекту Закону стосуються роздержавлення у сфері культури. Приватизація, передача закладів культури до комунальної власності, запровадження орендних відносин розглядаються як способи роздержавлення. Запропоновано такий механізм і такі умови приватизації, за якими культура отримувала б більше користі, аніж втрат. У законопроекті передбачено перелік видів об'єктів культури, які не підлягають приватизації, зокрема у ст. 42. Роздержавлення культурної організації запропоновано через перетворення на недержавну неприбуткову організацію, через продаж, або оренду.

Права громадян у сфері культури, зокрема право на доступ до культурних цінностей відповідно до сучасних міжнародних стандартів, висвітлено у ст. 6–9. Завдяки цьому громадяни зможуть ефективніше відстоювати свої права у сфері культури. Безпосередньо визначено обов'язки держави щодо підтримки (у тому числі фінансової) недержавних культурних організацій.

У ст. 5 проекту Закону України "Про культуру" уточнені основні засади державної політики у сфері культури в Україні та додані такі важливі засади:

– підтримка недержавних неприбуткових організацій;
– сприяння популяризації української культури за кордоном, заохочення експорту культурно-мистецької продукції;
– підтримка національного виробника культурної продукції;
– створення правових та економічних стимулів для залучення до сфери культури коштів від надання платних послуг, майна та коштів від благодійних внесків і пожертвувань з інших джерел, не заборонених законодавством України;
– забезпечення захисту інтелектуальної власності, авторського і суміжних прав [4].

Прерогативи та функції державних органів, які діють у сфері культури, – як щодо підпорядкованих їм державних закладів культури, так і щодо недержавної частки культурної сфери, також прописані у законопроекті. Це, насамперед свідчить про обов'язковість підтримки недержавної культурної сфери органами державної влади; координування політики різних галузевих відомств і міністерств, які фактично діють у сфері культури, опрацювання та реалізація єдиної політики для сфери культури в Україні заслуговують на особливу увагу у цьому проекті. У ньому також розмежовано розміри та структуру базової мережі культурних закладів, тобто тієї інфраструктури, утримання й утворення якої мають взяти на себе органи місцевого самоврядування та держава; чітко зафіксовано фінансові, правові та організаційні обов'язки держави і місцевої влади щодо цієї інфраструктури.

Але не все викладене в проекті Закону України "Про культуру" є досконалим. Розробники проекту основним засобом задоволення в реалізації права громадян на доступ до культурних цінностей і культурних благ" вважають тільки базову мережу закладів культури. Але у законопроекті не враховано, що ці заклади через різні причини не спроможні повною мірою задовольнити культурні потреби громадян. Крім того, у проекті Закону не включені такі значущі поняття, як культурні ресурси, культурний капітал, культурні традиції, культурний менеджмент, ринок культурних продуктів і послуг, культурні індустрії.

На якості законопроекту суттєво позначається відсутність чіткого розмежування культурної політики і культурного планування. На думку британської дослідниці Л. Ґіларді, культурне планування є внутрішньо більш демократичним, порівняно з традиційною культурною політикою, такою, що "більше розуміє реалії культурного розмаїття і більше усвідомлює нематеріальні цінно-

сті культурно-історичної спадщини" [1]. Вважається, що культурне планування – це спосіб, який дає змогу політичним керівникам стратегічно підходити до використання місцевих культурних ресурсів. Також не найкращим чином позначилась відсутність задокументованих та консолідованих відповідей на кілька ключових запитань: про принципи та критерії, за якими потрібно здійснювати оцінювання культурних процесів; про межу між бізнесом і культурою, насамперед мова йдеться про шоу- та арт-бізнес; про "демаркаційну" лінію між культурою і політикою [5].

Перспективи цього законопроекту достатньо масштабні, у першу чергу це врегулювання суспільних відносин, пов'язаних зі створенням, розповсюдженням, збереженням і використанням культурних цінностей. Також визначення правових принципів діяльності у сфері культури. Проектом Закону України "Про культуру" передбачено гарантування прав і свобод громадян у сфері культури, підвищення культурного рівня, створення умов для творчого розвитку особистості, доступності освіти у сфері культури, естетичного виховання громадян, а також підтримка вітчизняного виробника у сфері культури і розвиток міжнародної культурної співпраці.

Ще один важливий момент проекту Закону України "Про культуру" це гарантування права громадянам будь-якої національності зберігати, пропагувати і розвивати свою культуру, традиції, мову, обряди і звичаї, а також утворювати національно-культурні товариства.

Крім того, цей проект Закону чітко прописує права громадян у сфері культури, у першу чергу, свободу творчості, здійснення творчої діяльності, вільний вибір будь-якого виду культурної діяльності, а також створення установ культури тощо.

IV. Висновки

З огляду на проведений аналіз, повноваження органів державної влади і місцевого самоврядування у сфері культури висвітлено повною мірою, це дасть змогу закріпити ці повноваження на законодавчому рівні та сприятиме ефективному здійсненню функцій управління в культурній сфері; уточнено основні засади державної політики та запропоновано нові, не менш важливі засади; чітко прописано функції державних органів які діють у культурній сфері щодо підпорядкованих їм державних закладів культури та недержавної частки культурної сфери.

До негативної сторони проаналізованого проекту слід віднести відсутність прописаних принципів та критеріїв, за якими потрібно було б здійснювати оцінювання культурних процесів, чіткої межі між бізнесом і культурою, а також не виявлена чітка різниця між культурною політикою і культурним плануванням, немає визначення декількох важливих понять.

Перспективи цього законопроекту насправді значущі. Прийняття проекту Закону дасть змогу, у першу чергу, ефективно реалізовувати державну політику у сфері культури, вдосконалити правові відносини у сфері культури та врегулювати суспільні відносини, пов'язані зі створенням, розповсюдженням, збереженням і використанням культурних цінностей.

Література

1. Лендрі Ч. У пошуках рівноваги: двадцять одна дилема культурної політики / Ч. Лендрі, Ф. Монтарассо. – К. : Британська Рада в Україні, 2006. – С. 6.
2. Основи законодавства України про культуру : Закон України від 14.02.1992 р. № 2117-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 21. – Ст. 294.
3. Пояснювальна записка до проекту Закону України "Про культуру" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2. rada.gov.ua/.
4. Про культуру : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/.
5. Українські культурні дослідження. Експериментальна веб-сторінка науковців українського центру культурних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.culturalstudies.in.ua/zv_2005_3_17.php.

УДК.351.713

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Попов Р.А.

завідувач протокольно-організаційного відділу Секретаріату Кабінету Міністрів України

Annotation

The author conducts the basic directions of the lawmaking activity in relation to antitrust legislation perfection, setting antimonopoly adjusting, optimization of activity of antimonopoly institutions in the article.

Анотація

У статті автором досліджено основні напрями законотворчої діяльності щодо вдосконалення антимонопольного законодавства, призначення антимонопольного регулювання, оптимізації діяльності антимонопольних інституцій.

Ключові слова

Антимонопольне законодавство, антимонопольне регулювання, конкуренція, ринок товарів і послуг, законотворча діяльність, компенсація, підприємницька діяльність, державні закупівлі.

І. Вступ

Розвиток законодавства про захист економічної конкуренції (антимонопольного законодавства) спрямований на забезпечення конкурентоспроможності національної економіки, ефективне використання суспільних ресурсів, функціонування вільного ринку на принципах свободи підприємницької діяльності і задоволення потреб та інтересів споживачів, що у цілому сприятиме сталому економічному зростанню та підвищенню добробуту населення.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – дослідити проблеми розвитку антимонопольного законодавства України.

ІІІ. Результати

Питання конкурентної політики, тенденції розвитку ринкової економіки досліджували такі зарубіжні вчені, як Д. Барнес, Р. Вернон, В. Кип Вескозі, Дж. Е. Гарінгтон, І. Кірцнер, М. Портер, Д. Шиллінг, А. Чемберлін. Питання економічної теорії, зокрема, досліджували Д. Гамілтон, К. Макконнелл, Е. Маршалл, Д. Рубинфелд, П. Самюелсон, С. Фішер.

В Україні проблеми конкурентних відносин в умовах ринкової трансформації, механізмів державного регулювання у сфері конкурентної політики та державного управління розглядалися в працях багатьох вчених: О. Андрійко, Ю. Бажала, Е. Бакалінської, З. Борисенко, С. Валітова, Г. Губерної, В. Дорофієнка, Ю. Журика, О. Костусева, В. Мамутова, А. Мерзляк, Н. Нижник, О. Олійник, Л. Пашка, О. Поважного, С. Поважного, В. Пілюшенка, Д. Решиткова, В. Савчука, Н. Саніахметової, К. Тотьєва, Н. Яременка та інших.

Починаючи з 1992 р., коли було прийнято перший спеціальний закон щодо захисту економічної конкуренції – Закон України "Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції в підприємницькій діяльності", в Україні сформовано систему антимонопольного законодавства, що за оцінками експертів, відповідає європейським стандартам та є адаптованим до законодавства Європейського Союзу [1]. Так, правові й інституційні засади захисту економічної конкуренції в Україні визначають цілий ряд законодавчих актів. Основними з них є: Конституція України (ст. 42 якої закріплює гарантії державного захисту економічної конкуренції), Закони України "Про Антимонопольний комітет України" від 26.11.1993 р., "Про захист від недобросовісної конкуренції" від 07.06.1996 р., "Про природні монополії" від 20.04.2000 р., "Про захист економічної конкуренції" від 11.02.2001 р. Окремі правила щодо конкурентного правопорядку інкорпоровані в інші Закони України, зокрема: "Про зовнішньоекономічну діяльність", "Про інвестиційну діяльність", "Про господарські товариства", "Про банки і банківську діяльність", "Про цінні папери та фондову біржу", "Про ціни і ціноутворення", "Про промислово-фінансові групи в Україні", "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні", "Про усунення дискримінації в оподаткуванні суб'єктів підприємницької діяльності, створених з використанням майна та коштів вітчизняного походження", "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг". У сукупності ці нормативні акти утворюють законодавчу базу для регулювання конкурентних відносин в Україні [1].

Утім, ефективність антимонопольного законодавства полягає, як гадаємо, у створенні оптимальної системи інструментів і засобів правового регулювання економічних відносин та функціонування ефективних адміністративних механізмів їх впровадження, що забезпечуватиме стійкий розвиток ринку в державі, а також конкурентоспроможність національної економіки на міжнародному рівні. Основними елементами зазначеної системи є заходи щодо стимулювання та захисту економічної конкуренції, що забезпечується формами державного регулювання відносин у сфері економіки. Впровадження таких заходів має здійснюватися збалансовано з урахуванням особливостей національної економіки, стану, структури й перспектив розвитку внутрішнього ринку, у тому числі в аспекті транснаціональних інтеграційних економічних процесів. При цьому треба брати до уваги комплексний характер зазначених заходів, це зумовлює необхідність визначення основних напрямів діяльності щодо розвитку системи захисту економічної конкуренції.

Основними напрямами законотворчої діяльності щодо вдосконалення антимонопольного законодавства вважаємо такі: підвищення правового забезпечення добросовісної конкуренції, ефективності антимонопольного регулювання та впровадження механізмів демонополізації ринків, а також оптимізації діяльності антимонопольних інституцій. Водночас вважаємо за доцільне акцентувати увагу на практичну цілеспря-

мованість законотворчої діяльності за визначеними напрямами.

З метою утвердження та забезпечення розвитку добросовісної конкуренції в Україні розробки та затвердження Верховною Радою потребують насамперед загальні засади державної антимонопольної політики, що базуватимуться на принципах функціонування ринкової економіки, визначатимуть завдання органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, структуру ринків, принципи справедливої конкуренції з огляду на соціальне значення, розвиток, специфіку секторів (ринків), основні напрями державної політики за секторальним спрямуванням, правила конкуренції в динаміці з урахуванням перспективних очікувань розвитку того чи іншого сектора, у т. ч. демонополізаційних процесів, на засадах комплексних спостережень та економічних розрахунків тощо. Звернемо увагу, що востаннє державні орієнтири у цій галузі були визначені Указом Президента України "Про Основні напрями конкурентної політики на 2002–2004 роки" від 19.11.2001 р. № 1097, що актуалізує потребу в оновленні підходів та завдань діяльності держави у цьому секторі.

Наступним важливим стратегічним кроком вважаємо прийняття основ розвитку та підтримки малого й середнього підприємництва, що мають ґрунтуватися на засадах визначення його як структуроутворювального та ринкоутворювального чинника в економіці та гарантувати економічні умови його розвитку. З огляду на інтеграційні спрямування України до уваги мають братися світові та європейські стандарти, але з метою уникнення формалізації цього процесу – не лише їх кількісні, а, й, насамперед, якісні показники. Показовим у цьому разі є таке. Граничний розмір обороту, визначений в ЄС як критерій віднесення підприємства до малого, є приблизно у 20 разів вищим, ніж в Україні [2]. Відтак, кількість українських суб'єктів підприємництва, які можуть користуватися дозволеними СОТ та ЄС інструментами державної підтримки сьогодні, суттєво зменшена, що, відповідно, призводить до послаблення конкурентоспроможності малих підприємств України на світовому та на європейському ринках.

Забезпечення конкурентних умов на ринку вимагає ефективності антимонопольного регулювання та послідовного впровадження механізмів демонополізації ринків. У цьому напрямі великого значення набуває чіткість і конкретність правового регулювання.

Вважаємо, що високий рівень розгалуженості законодавства України вимагає конкретизації визначення системи законодавства про природні монополії. Законом України "Про природні монополії" встановлено, що законодавство України про природні монополії, крім актів антимонопольного законодавства, включає також вісім спеціальних законодавчих актів, як-то: Повітряний кодекс України, Кодекс торговельного мореплавства України, Закони "Про транспорт", "Про телекомунікації", "Про поштовий зв'язок", "Про трубопровідний транспорт", "Про залізничний транспорт", "Про електроенергетику", а також інші закони України, що встановлюють особливості здійснення підприємницької діяльності у сферах природних монополій (ст. 3). Разом з тим, виходячи з визначення поняття "природна монополія", що означає певний стан товарного ринку (ч. 1. ст. 1 Закону України "Про природні монополії"), який може існувати у сферах, чітко визначених Законом (ч. 1. ст. 5 цього Закону), вважаємо, що система законодавства про природні монополії має бути зведена до рівня єдиного спеціального законодавчого акту, що діє в системі антимонопольного законодавства. При цьому доцільно передбачити, що законодавством можуть встановлюватися особливості регулювання діяльності суб'єктів природних монополій на окремих товарних ринках з урахуванням вимог цього Закону. Такий підхід забезпечить логічність і практичну цілеспрямованість регулятивного впливу, однозначність у застосуванні законодавства. До того ж подальшого удосконалення потребує система державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, оскільки ці суб'єкти найчастіше допускають зловживання монопольним становищем.

Антимонопольне регулювання спрямовується на захист інтересів споживачів і суспільства в цілому від можливих зловживань домінуючим чи монопольним становищем та негативних наслідків монопольної діяльності певних господарюючих суб'єктів. З цією метою в законодавстві встановлюються антимонопольні обмеження, щоб забезпечити оптимальний баланс інтересів монопольних утворень і суспільства. Для цілей антимонопольного регулювання використовуються кількісні та якісні показники стосовно цін, тарифів, обсягів ринку (виробництва), нормативів якості, стандартів, структури розподілу товарів на ринку, бар'єрів вступу на ринок тощо. Втім, унаслідок відсутності єдиної державної політики щодо антимонопольного регулювання, у тому числі щодо тарифного регулювання, на окремих галузевих ринках, що характеризуються високим рівнем монополізації, формується тенденція щодо необґрунтованого завищення цін. Насамперед, це стосується сфер енергетики, транспортних і житловокомунальних послуг, телекомунікацій, інших соціально чутливих галузей, що загострює загальну соціальну ситуацію в державі [1]. Відповідно, розроблення і впровадження вимагають нові нор-

мативні акти щодо формування цін і тарифів на товари та послуги суб'єктів природних монополій. У зв'язку, з цим, на увагу заслуговують пропозиції щодо вдосконалення механізмів формування тарифів на товари та послуги, які виробляються і реалізуються суб'єктами природних монополій, запропоновані законопроектом про внесення змін до ст. 9 Закону України "Про природні монополії" від 05.06.2007 р. № 3633.

Механізмами антимонопольного законодавства є встановлення заборони поглинання, контролю над злиттям, концентрацією суб'єктів господарювання, впровадження гнучких механізмів контролю над концентрацією корпоративних прав, активів господарських товариств тощо. Проблема полягає у виробленні єдиних підходів щодо комплексного вирішення ряду питань, які потребують законодавчого оформлення. Серед найбільш нагальних: посилення системи захисту прав власності, створення ефективної системи управління об'єктами державної власності, запровадження системи державного контролю щодо здійснення узгоджених дій і концентрації суб'єктів господарювання (у т. ч. встановлення порядку надання відповідних дозволів на рівні єдиного центрального органу виконавчої влади). У цьому напрямі відповідних доопрацювань вимагають Закони України "Про господарські товариства", "Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом"; потребують узгодження норми Цивільного кодексу України, що регулює майнові відносини учасників товариств і загальні засади їх діяльності, та Господарського кодексу України, яким встановлені правила щодо створення, здійснення господарської діяльності і припинення господарських товариств. При цьому необхідно враховувати, що окремі питання визначаються також іншими Законами, як-то: "Про банки і банківську діяльність", "Про страхування", "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні", "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців".

Вирішенню ряду проблем сприятиме прийняття спеціального закону про акціонерні товариства. Наприклад, це стосується посилення захисту корпоративних прав акціонерів, у першу чергу, міноритаріїв, водночас служитиме запобіжним бар'єром для рейдерських захоплень підприємств. У зв'язку з цим, проект Закону України "Про акціонерні товариства" від 23.11.2007 р. № 0952, прийнятий Верховною Радою України в першому читанні, хоча і є відкритим для його поліпшення, заслуговує на підтримку.

Згідно зі світовою практикою, антимонопольне регулювання включає також чітку регламентацію державної допомоги, чим забезпечується встановлення чи відновлення балансу для окремих суб'єктів підприємницької діяльності, економічних зон, територій тощо. В Україні, за відсутності законодавчого визначення прозорих механізмів такої допомоги внаслідок надання субсидій, компенсацій, податкових пільг та іншого (що здійснюється на цілком законних підставах), нерідко створюється необґрунтоване привілейоване становище окремих підприємств. Тому очевидною є потреба в розробці та встановленні на законодавчому рівні процедур і механізмів надання державної допомоги, що мають включати помилки ризиків можливого негативного впливу на конкурентне середовище, дані системи моніторингу та контролю за її наданням і використанням. Зазначимо, що Антимонопольним комітетом України вже робилися спроби щодо законодавчого врегулювання питань державної допомоги, що, на жаль, залишилися безплідними.

У рамках дослідження проблем захисту економічної конкуренції актуальності набуває посилення охорони та захисту промислової власності, у тому числі щодо засобів індивідуалізації суб'єктів господарювання, їх продукції (товарів чи послуг). Суттєвим недоліком вважаємо відсутність законодавчого визначення змісту та підстав права пріоритету використання таких об'єктів промислової власності до дня першої заявки, що, відповідно до ст. 4 Паризької конвенції про охорону промислової власності від 20.03.1883 р., встановлюються на рівні внутрішнього законодавства кожної країни Союзу. Таке визначення має відповідати меті юридичної кваліфікації неправомірного використання чужих позначень, рекламних матеріалів, упаковки тощо відповідно до ст. 4 Закону України "Про захист від недобросовісної конкуренції".

Важливим напрямом діяльності держави залишається забезпечення охорони комерційної, банківської, іншої таємниці, що охороняється законом, конфіденційної інформації тощо, насамперед, компетентними державними органами (податковими, митними). Це вимагає посилення відповідальності за розголошення таких відомостей або використання в цілях, не передбачених законом.

Законодавчої визначеності вимагає сфера державних закупівель, що стала взірцем маніпулювання законодавством через лобіювання інтересів в економічному середовищі. Так, прийнятий Верховною Радою України Закон "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" від 22.02.2000 р., що ґрунтувався на модельному законі ЮНСІТРАЛ, був визнаний міжнародними експертами таким, що в цілому забезпечує належні правові умови та режим закупівель

за державні кошти на конкурентних засадах. Однак внаслідок внесення в цей закон змін система організації та контролю державних закупівель фактично була монополізована недержавною громадською організацією – Тендерною палатою України. Двадцятого березня 2008 р. Закон "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" було визнано Верховною Радою України таким, що втратив чинність. У результаті, сьогодні державні закупівлі регулюються Тимчасовим положенням про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затвердженим постановою Кабінету Міністрів від 28.03.2008 р. № 274. Відтак, перед Україною знову постало завдання опрацювання та прийняття спеціального закону про державні закупівлі, яким держава має підтвердити спроможність забезпечити належний правопорядок у ринковому сегменті, де реалізується інтерес держави як замовника, на засадах утвердження рівноправності усіх учасників та прозорості процедур.

Найбільш негативним фактором для економічної конкуренції є фактично неконтрольована ситуація, пов'язана зі зловживаннями, що виникають під час надання суб'єктами державної влади, місцевого самоврядування, адміністративногосподарського управління та контролю так званих "сервісних (платних) послуг", які набувають ознак антиконкурентних дій. Про критичність ситуації свідчить визнання корупції в Україні проблемою загальнодержавного значення. За таких обставин необхідним є створення на державному рівні дієвої системи запобігання корупції, впровадження комплексних заходів протидії таким явищам, а водночас спрощення системи і механізмів надання "сервісних послуг" і посилення відповідальності за зловживання службовим становищем.

В умовах активного оновлення антимонопольного законодавства, що часто має фрагментарний характер, існує нагальна потреба його системної ревізії й узгодження норм. Так, Закон України "Про захист від недобросовісної конкуренції" від 07.06.1996 р. до цього часу містить посилання на Закон України "Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності", що втратив чинність ще у 2001 р. Окремі питання в цьому плані пропонується вирішити законопроектом "Про внесення змін до Закону України "Про захист від недобросовісної конкуренції" від 23.11.2007 р. № 0978. Втім, діяльність з удосконалення антимонопольного законодавства повинна забезпечити його предметну визначеність і цілісність, структурну впорядкованість та відносну стійкість, що встановить відповідні системні зв'язки між регулятивними елементами з розрахунку на перспективи оновлення законодавства відповідно до стратегічних завдань забезпечення конкуренції в економіці та, як наслідок, – конкурентоспроможності держави.

З ухваленням Верховною Радою 20.04.2008 р. Закону України "Про ратифікацію Протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі" і набуттям Україною з 16.05.2008 р. повноправного членства в цій організації відкрилися реальні перспективи інтеграції нашої держави в європейські та світові процеси й структури, системного реформування національної економіки згідно з принципами лібералізації та відкритості ринку. У зв'язку із цим мають бути враховані правила й можливості СОТ, що вимагає відповідної адаптації законодавства України. Зокрема, це стосується впровадження механізмів, здатних нейтралізувати можливі негативні наслідки у зв'язку із набуттям нашою державою повноправного членства в цій організації та підвищити конкурентоспроможність відповідних галузей національної економіки, а також інструментів захисту внутрішнього ринку щодо протидії недобросовісній конкуренції (антидемпінговий, субсидований та масований імпорт), що допускаються СОТ.

Щодо питання оптимізації діяльності антимонопольних інституцій, на наш погляд, варто взяти до уваги таке. Відповідно до Закону України "Про Антимонопольний комітет України", Антимонопольний комітет є державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого визначено забезпечення державного захисту конкуренції в підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель. Можливість виконання Антимонопольним комітетом покладених на нього завдань має забезпечуватися його незалежністю від впливу будьяких політичних і ділових інтересів, правом брати участь у прийнятті урядових рішень, що стосуються питань економічної конкуренції, достатнім обсягом повноважень і рівнем забезпеченості відповідними ресурсами. За таких умов потенціал Антимонопольного комітету можна розглядати як достатній для здійснення контролю над монополістичними структурами в економіці та втілення практичної реалізації законів у державі.

Водночас доцільно визначити можливість розширення функцій Антимонопольного комітету за рахунок впровадження заходів щодо поглибленої демонополізації ринків та їх перспектив, насамперед, у сферах природних монополій, а також у ході приватизації державного майна тощо. Адже окремі загальнодержавні й регіональні ринки України характеризуються високим рівнем монополізації. Враховуючи комплексність і пріоритетність завдань у цьому напрямі,

розробки вимагає Державна програма демонополізації економіки й розвитку конкуренції із наступним її затвердженням Верховною Радою України, що на основі економічних розрахунків чітко визначатиме мету, завдання, способи демонополізації ринків та очікувані наслідки. Законодавчого оформлення також потребують процедурні аспекти діяльності Антимонопольного комітету України.

IV. Висновки

Подальший розвиток антимонопольного законодавства як прогресивного чинника державного регулювання економічних відносин і функціонування ринку в державі вимагає стратегічної визначеності та вироблення системних державницьких підходів щодо формування стабільного, правового економічного середовища, що, у свою чергу, є свідченням конкурентоспроможності держави в сучасних економічних умовах. Основними напрямами законотворчої діяльності щодо вдосконалення антимонопольного законодавства вважаємо такі: підвищення правового забезпечення добросовісної конкуренції, ефективності антимонопольного регулювання та впровадження механізмів демонополізації ринків, а також оптимізації діяльності антимонопольних інституцій. Водночас вважаємо за доцільне акцентувати увагу на практичну цілеспрямованість законотворчої діяльності за визначеними напрямами.

Починаючи з 1992 р. в Україні сформовано систему антимонопольного законодавства, що, за оцінками експертів, відповідає європейським стандартам та є адаптованим до законодавства Європейського Союзу.

З огляду на інтеграційні спрямування України до уваги мають братися світові та європейські стандарти, але з метою уникнення формалізації цього процесу – не лише їх кількісні, а й передусім якісні показники.

В умовах активного оновлення антимонопольного законодавства, що часто має фрагментарний характер, існує нагальна потреба його системної ревізії й узгодження норм.

Література

1. Мельниченко О. Як боротися з недобросовісною конкуренцією? / О. Мельниченко // Юстиніан : юридичний журнал. – 2004. – № 4.
2. Україна у 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку : експертна доповідь / Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/book/Eks_d2007/Exp2007_0.pdf.

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 351.773:353

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Авраменко Н.В.

кандидат медичних наук, доцент,
Запорізький медичний університет

Annotation

The author examines the development modern tendencies of health protection domestic system, its basic financing forms, information-analytical model for efficiency of forming and realization of Ukraine's public policy in industry of health protection in the article.

Анотація

У статті автором досліджено сучасні тенденції розвиту вітчизняної системи охорони здоров'я, її основні форми фінансування, інформаційно-аналітична модель для ефективності формування та реалізації державної політики України в галузі охорони здоров'я.

Ключові слова

Державна політика, охорона здоров'я, нація, захворювання, модель, медико-санітарна допомога, ресурсне забезпечення.

І. Вступ

У системі цінностей, якими дорожить будь-яка цивілізована нація, особливе місце посідає здоров'я. З-поміж інших властивостей індивіда здоров'я вирізняється тим, що воно не лише є найвищою індивідуальною цінністю, а й великою мірою визначає розвиток і реалізацію всього комплексу інших властивостей-здібностей людей та становить першооснову для поліпшення, видозміни, вдосконалення цих різноманітних якісних характеристик людини.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – розробити шляхи оптимізації державної політики України в галузі охорони здоров'я.

ІІІ. Результати

На важливості наукового пошуку щодо різних складових державної політики України в галузі охорони здоров'я наголошують такі дослідники цієї проблеми: М. Білинська, О. Біловол, С. Бугайцов, Ю. Вороненко, Ю. Гайдаєв, М. Голубчиков, Т. Грузєва, А. Зіменковський, Д. Карамишев, Б. Криштопа, В. Лехан, В. Лобас, В. Москаленко, А. Нагорна, М. Поліщук, В. Пономаренко, В. Пасько, Я. Радиш, В. Скуратівський, Г. Слабкий, І. Солоненко, В. Таралло, В. Чебан, О. Черниш, О. Шаптала, М. Шутов, Н. Ярош та ін.

Системна криза, у якій уже тривалий час перебуває галузь охорони здоров'я України і яка виявляється сталими тенденціями до зниження показників фізичного та психічного здоров'я нації та негативними явищами у медичній демографії (зростанням рівня смертності на фоні зниження народжуваності та скорочення очікуваної тривалості життя), зумовлюється запущеними економічними проблемами; невідповідністю міжнародним нормам структури та якості харчування в державі та порушеннями в технології виробництва продуктів харчування; низьким матеріальним рівнем життя переважної частини населення, недостатнім забезпеченням якісним житлом; недостатньою частиною національного валового продукту, що виділяється на охорону здоров'я, перекосами інвестиційної політики в розвитку її мережі; низьким рівнем діяльності санітарно-епідеміологічної служби; відсталістю медичних технологій у первинних ланках медичної допомоги, низькою якістю підготовки медичних кадрів та рівнем оплати їх праці; незначною ефективністю науки щодо широкого впровадження її результатів у медичну практику.

Ситуація, що склалася в охороні здоров'я, є критичною. Радикально змінилося місце цієї системи в соціальній сфері, вона сьогодні має конкурувати з іншими соціальними потребами.

Галузі охорони здоров'я необхідна реформа, яка забезпечила б відтворення населення, збереження та зміцнення здоров'я нації, пошук ефективних форм, методів та засобів державного управління демографічним розвитком держави. Але за допомогою яких механізмів її здійснити на практиці – невідомо. Ще гірше виглядає прогнозування після здійснення змін для працівників галузі в процесі прийняття управлінських рішень [1].

На реформування галузі впливають такі фактори [3]:

– політичні фактори – визначення пріоритетів, розподіл ресурсів у суспільстві, всередині системи охорони здоров'я;
– економічні фактори. В усіх країнах при зниженні темпів економічного розвитку оплата медичної допомоги переноситься на її отримувачів, тобто на хворих людей, при економічному зростанні відзначається збільшення виділення коштів бюджету на охорону здоров'я, тенденції до соціальної справедливості;
– культурні традиції, цінності суспільства. Ставлення до охорони здоров'я як до суспільного, колективного блага, ринкових послуг має значення для змін, які відбуваються;
– розуміння явищ. Якщо реформа сприймається як нав'язана зовні, то вона не викликає довіри, тому в її реалізації виникають труднощі. Міжустановчі змагання і неоднозначний підхід до реформ у суспільстві і в окремих групах суспільства не приводить до суттєвого покращення функціонування системи;
– механізми регулювання взаємодії учасників системи і наявність добре підготованого менеджменту.

За даними ВООЗ, створення нових інститутів управління може привести до заміни одних співробітників, які мають недостатній професійний рівень підготовки в галузі реформ, іншими, не більш підготовленими, що поглиблює невпевненість у проведенні заходів;

– рівень впровадження та рівень якості інформаційних систем, адекватність інформації про процеси та результати роботи системи;
– взаємодія між секторами охорони здоров'я та іншими секторами життєдіяльності людини – медичними та соціальними установами, стаціонарними відділеннями лікарень та первинною медико-санітарною ланкою, житловим сектором, сектором сільського господарства, сектором підготовки кадрів, сектором харчування тощо.

Система охорони здоров'я пострадянських країн поступається більшості європейських, близькосхідних та латиноамериканських держав.

За даними ВООЗ, якість функціонування системи охорони здоров'я країн не завжди залежить від її розмірів, кількості населення та стану економіки. Не існує також універсальної рекомендації щодо організації охорони здоров'я, яка могла б принести успіх і процвітання всім державам. Більшість успішних з цього погляду країн світу використовують власні, іноді унікальні розробки та ідеї.

В усьому світі існують такі спільні проблеми системи охорони здоров'я [2]:

– старіння населення, внаслідок чого збільшується навантаження на систему охорони здоров'я;
– структура захворюваності – збільшуються кількість хронічних та інфекційних захворювань, зменшується кількість гострих захворювань;
– безробіття – зменшуються надходження у фонди соціального страхування;
– упровадження новітніх технологій, що також веде до підвищення витрат;
– високі вимоги пацієнтів до якості медичної допомоги.

Сьогодні Українська держава виступає як монополіст у формуванні політики щодо охорони як фізичного, так і психічного здоров'я нації.

Система медичної допомоги до недавнього часу в нашому суспільстві була віднесена до невиробничих сфер народного господарства, а незнання її вартості було чи не найголовнішою методологічною причиною економічної неефективності. Для досягнення оптимальної економічної діяльності діють закони попиту та пропозиції. Попит завжди є обернено пропорційним відносно ціни. Основою закону попиту є принцип максимального задоволення потреб споживача. Максимальне задоволення потреби в товарах та його зниження у міру насичення залежить від величини доходу споживача. Якщо перенести ці закони на медичну допомогу, то виходить, що чим вищий рівень асигнувань на медичну допомогу, тим більше буде можливостей задовольнити потреби хворого [2].

Проблеми, що накопичилися в суспільстві та системі охорони здоров'я, обґрунтовують збільшення фінансування та спрямування напрямів державної політики на покращення показників фізичного та психічного здоров'я.

Початковим напрямом оптимізації вітчизняної охорони здоров'я мають бути державні заходи. Вони полягають у формуванні законодавчої бази щодо створення сучасної системи охорони здоров'я. Такою структурою є багаторівнева система, яка об'єднує найбільш ефективні складові базових моносистем – державної (суспільної), страхової та приватної [1].

Внаслідок того, що в Україні набула розвитку державна охорона здоров'я, багаторівнева система охорони здоров'я має створюватися на її основі переважно як державна.

Наступним напрямом реорганізації системи охорони здоров'я є її соціально-економічна складова. Тут необхідно розробляти та впроваджувати в дію багатоканальні механізми фінансування галузі охорони здо-

ров'я, яка ґрунтується на бюджетних, страхових та приватних джерелах, встановлення мінімального фінансування галузі охорони здоров'я у вигляді виділення коштів на одного жителя, та створювати економічні умови для виходу населення на платоспроможний рівень, який забезпечить нормальне функціонування страхової та приватної медицини [1].

Фінансування є одним з принципів реформування галузі охорони здоров'я. Фінансування галузі охорони здоров'я передбачає рух коштів через систему охорони здоров'я. Основні функції фінансування містять у собі збір коштів (інкасацію) з різних джерел і регіонів, їх об'єднання та розподіл серед надавачів послуг.

Державна політика у сфері охорони здоров'я має бути спрямована на зміцнення здоров'я усіх верств населення, збільшення тривалості активного життя, на формування здорового способу життя [1].

Таким чином, процес вибору пріоритетів пов'язаний з багатьма компромісами: необхідність досягнення рівності між інтересами окремої людини і суспільства в цілому, між соціальною справедливістю, інтересами платників (страхувальники, держава) і надавачами послуг (медичні установи, лікарі), між ефективністю функціонування системи в цілому і окремих медичних установ, між політичними й економічними завданнями.

Рішення про вибір пріоритетів не приймаються у вакуумі, їх визначають такі чинники [3]:

– моральні та естетичні причини (часто соціальна та моральна значущість рішень домінують над економічною ефективністю; якщо життя пацієнта знаходиться під загрозою, рішення приймається на користь застосування втручання, навіть тоді, коли це веде до надто дорогої допомоги, а користь лише теоретична);
– якість інформаційного забезпечення рішень (епідеміологічні дослідження, клініко-економічний аналіз);
– політичні мотиви (бюджетні обмеження, лобіювання технологій та лікарських засобів фірмами-виробниками);
– попит на послуги (медичні установи, які функціонують у ринкових умовах і заробляють на медичних послугах, прагнуть до максимізації доходів);
– суспільні цінності (у багатьох країнах є лише одиничні приклади участі урядових органів і суспільства у вирішенні питань пріоритетів у сфері охорони здоров'я; не зважаючи на незадоволення системою, дуже не багато громадян схильні брати участь у визначенні пріоритетів).

Система охорони здоров'я основну увагу має приділяти зміцненню здоров'я громадян на індивідуальному рівні. Необхідно управляти зміцненням здоров'я на підставі визначення кількісних показників фізичного, психічного, соціального здоров'я, темпу старіння, виявлення внутрішніх, поведінкових, професійних та зовнішніх чинників ризику, формування на цій підставі позитивної мотивації до дотримання здорового способу життя, рекомендації до збереження та зміцнення індивідуального потенціалу здоров'я, підвищення стійкості організму до шкідливих для здоров'я чинників [2].

На сьогодні у світі склалися три основні форми фінансування системи охорони здоров'я: бюджетна, приватна і страхова. За приватної системи охорони здоров'я передбачається, що весь обсяг надання медичної допомоги пацієнт фінансує самостійно. У нашій країні така форма отримання медичної допомоги доступна лише для дуже обмеженої категорії населення, приблизно 11% [1].

За бюджетною системою галузь охорони здоров'я фінансується із загальних податкових відрахувань у державний бюджет і охоплює всі верстви населення держави. У нашій країні загальні засади бюджету визначені Бюджетним кодексом, який приймає Верховна Рада, і становить незначний відсоток (від 2 до 3%). Ця модель системи охорони здоров'я набула розвитку в Канаді, Великобританії, Швеції, Італії. Із бюджету в Канаді покривається 76% витрат на охорону здоров'я, в Італії – 87%, у Швеції – 97%.

Система страхування здоров'я набула найбільшого розвитку в Бельгії, Японії, Австрії, Франції, Німеччині і запроваджена в Чеській Республіці, яка тепер перебуває на рівні багатьох західних країн [3].

До цього часу пріоритетною залишається стаціонарна допомога, яка потребує найбільше витрат і при цьому не має можливості використовувати дорогі й ефективні методи дослідження (ангіографію, ендоваскулярні втручання, імплантацію кардіостимуляторів, ендоскопічні втручання тощо) через брак коштів. Значну частину таких методів з успіхом можна проводити амбулаторно. Заощаджені на утримання таких стаціонарів кошти можна використати для забезпечення високоякісної медичної допомоги [3].

Враховуючи те, що перед національною системою охорони здоров'я постали дві дуже складні проблеми – катастрофічна нестача ресурсів та їх нераціональне використання – ефективне функціонування галузі охорони здоров'я можливе за умови впровадження інформаційно-аналітичної моделі формування та реалізації державної політики України в галузі охорони здоров'я, в основу якої покладено принцип створення но-

рмативно-правової бази щодо законодавчого забезпечення системи охорони здоров'я на підставі комплексного аналізу рівня динаміки та тенденцій зміни показників стану здоров'я населення, всебічного вивчення демографічної ситуації, належного ресурсного забезпечення, врахування регіональних особливостей, зарубіжного досвіду та думки громадських організацій.

Виходячи з того, що державна політика України в галузі охорони здоров'я спрямовується на підвищення рівня здоров'я, поліпшення якості життя і збереження генофонду української нації, основними складовими інформаційно-аналітичної моделі з формування та реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я є такі:

– комплексний аналіз показників фізичного та психічного здоров'я населення;
– регіональні особливості території України;
– можливості ресурсного (передусім фінансового та кадрового) забезпечення;
– належне правове регулювання медичної діяльності;
– результати наукових досліджень цієї проблеми;
– активна участь громадських організацій у формуванні та експертизі державної політики;
– врахування результатів виконання відповідних державних цільових програм на покращення здоров'я народу;
– використання зарубіжного досвіду з формування та реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я.

Модель дає змогу адекватно відображати результативність державної політики, отримувати достовірні показники здоров'я населення України й створює додаткові можливості для узгодження інтересів людини та суспільства в цілому шляхом широкої участі громадських, у тому числі й лікарських, організацій у процесі її формування та реалізації.

Скориставшись методичним підходом М.Г. Орел до обґрунтування основних переваг моделі адміністративного реформування, ми визначили основні характеристики інформаційно-аналітичної моделі формування та реалізації державної політики України в галузі охорони здоров'я.

Як свідчать результати експертизи, що здійснювалась співробітниками Секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я, запропонована інформаційно-аналітична модель дає змогу адекватно відображати результати ефективності державної політики, отримувати достовірні показники у зміні рівня здоров'я населення України й створює додаткові можливості для узгодження інтересів людини та суспільства в цілому шляхом широкої участі громадських лікарських організацій у процесі формування та реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я.

Вказана інформаційно-аналітична модель передбачає: здійснення комплексного аналізу передумов щодо необхідності розробки тих чи інших аспектів державної політики України в галузі охорони здоров'я; наукове обґрунтування місії державної політики в галузі охорони здоров'я; визначення принципів та ключових завдань державної політики в галузі охорони здоров'я; узгодження та взаємозв'язок інтересів населення та суспільства в цілому; своєчасне виявлення негативних тенденцій, які можуть впливати на рівень національної безпеки, через показники здоров'я, смертності та очікуваної тривалості життя; правове регулювання медичної діяльності.

Така модель являє собою форму державного управління як владний механізм упровадження державної політики України в галузі охорони здоров'я шляхом формування взаємодетермінацій різних аспектів політики держави із збереженням інтересів як суспільства в цілому, так і окремої людини.

Слід наголосити на тому, що важливими перевагами авторського варіанта інформаційно-аналітичної моделі формування та реалізації державної політики України в галузі охорони здоров'я є те, що в її основу покладено найважливіші принципи інформаційного забезпечення системи охорони здоров'я: своєчасність, проблемна орієнтованість, аналітичність, достовірність, прогностичний характер, максимальна повнота узагальнень за обмеженого обсягу, наявність засобів оцінювання узагальнень, обґрунтованість висновків і рекомендацій.

Запропонована інформаційно-аналітична модель для ефективності формування та реалізації державної політики України в галузі охорони здоров'я являє собою сукупність взаємопов'язаних управлінських технологій, які складаються із:

– системно-структурного аналізу комплексного впливу факторів щодо формування ефективної державної політики в галузі охорони здоров'я;
– алгоритму конкретних дій органів державного управління та керівників окремих структурних елементів системи охорони здоров'я з підвищення ефективності державного управління галуззю охорони здоров'я;
– запровадження системи обов'язкового державного медичного страхування;
– структурної перебудови системи надання медичної допомоги;
– створення консультативно-діагностичних і спеціалізованих лікувальних центрів та розроблення механізмів щодо можливості спільного їх використання в системі

страхової медицини та надання платних медичних послуг;
- створення сучасної системи інформаційного забезпечення охорони здоров'я – єдиного медичного інформаційного поля;
- вироблення й упровадження механізмів забезпечення та контролю якості медичної допомоги;
- впровадження форм єдиної медичної звітності для всіх лікувально-профілактичних закладів держави;
- здійснення практичної взаємодії МОЗ України та всіх відомчих медичних підрозділів щодо вирішення питань надання медичної допомоги в екстремальних ситуаціях;
- створення та практичної реалізації національних програм охорони професійного здоров'я трудящих різних галузей;
- кваліфікованої підготовки кадрів з управління охороною здоров'я;
- узгодження роботи лікарських асоціацій та лікарських товариств України.

Реформування системи охорони здоров'я населення та утвердження здорового способу життя слід проводити шляхом:
- закінчення розробки та впровадження всіх державних стандартів медичної допомоги та стандартів у сфері надання соціальних послуг;
- сприяння вдосконаленню організації надання медичної допомоги населенню, насамперед на селі, оснащення сільських амбулаторно-поліклінічних закладів та фельдшерсько-акушерських пунктів медичними виробами, забезпечення санітарним автотранспортом сільських закладів охорони здоров'я для надання невідкладної медичної допомоги;
- забезпечення технічного переоснащення діючих та утворення нових закладів охорони здоров'я з метою створення сучасної матеріально-технічної бази для впровадження нових ефективних технологій діагностики, лікування та профілактики найпоширеніших захворювань, у тому числі серцево-судинних та онкологічних захворювань, особливо дітей;
- реалізації комплексу заходів щодо запобігання та стабілізації рівня інфекційних захворювань, насамперед соціально небезпечних – ВІЛ-інфекції/СНІДу та туберкульозу, шляхом здійснення інформаційно-просвітницьких заходів з питань профілактики цих захворювань, удосконалення методів моніторингу і контролю за епідеміологічною ситуацією щодо інших інфекційних хвороб;
- завершення підготовки Національного плану дій (дорожньої карти) з реформування системи охорони здоров'я населення, здійснення поступового переходу до фінансування галузі охорони здоров'я з урахуванням кількості та якості наданих населенню медичних послуг та створення умов для переходу до системи загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування;
- створення єдиної системи надання екстреної медичної допомоги;
- передачі всіх цивільних відомчих закладів охорони здоров'я до сфери управління Міністерства охорони здоров'я;
- розроблення законодавчої бази з метою врегулювання відносин між надавачами послуг з охорони здоров'я різних форм власності через упровадження контрактної моделі відносин між замовником послуг (державою) та їх надавачами (закладами охорони здоров'я різних форм власності), створення умов для поширення приватної медичної практики;
- удосконалення мережі фізкультурно-спортивних закладів та проведення роботи з підвищення ефективності їх діяльності з метою збільшення кількості населення, охопленого фізкультурно-оздоровчими та спортивно-масовими заходами;
- реалізації завдань та заходів державних цільових програм та програм розвитку, зокрема: Державної програми розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини на період до 2010 р.; Державної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2007–2011 рр.; Державної програми запобігання та лікування серцево-судинних і судинно-мозкових захворювань на 2006–2010 рр.; Загальнодержавної програми протидії захворюванню на туберкульоз на 2007–2011 рр.; Національної програми забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, допомоги та лікування ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2004–2005 рр.; проведення Всеукраїнської акції "Від первинної ланки до здорової нації", яку було затверджено наказом МОЗ України від 27.06.2007 р. № 360.

Тобто для ефективної роботи галузі та системи охорони здоров'я необхідний комплекс заходів, серед яких необхідними є такі:
- здійснити структурну перебудову системи охорони здоров'я з метою конкурентоспроможності галузі;
- провести реструктуризацію галузі та спрямувати фінансування на потреби пацієнта, а не на утримання галузі;
- чітко виділити заклади охорони здоров'я первинного, вторинного та третинного рівнів, а також високотехнологічні спеціалізовані заклади охорони здоров'я;
- визначити джерела фінансування закладів охорони здоров'я всіх рівнів;

– розмежувати функції закладів охорони здоров'я різних рівнів;
– розробити і впровадити в практику стандарти і протоколи надання медичної допомоги.
– надати закладам охорони здоров'я самостійності господарювання, розмежувати функції замовника й надавача медичних послуг, увести конкурентну форму замовлення медичної допомоги та найму на роботу;
– привести кількість спеціалістів у відповідність з європейськими та світовими стандартами;
– створити медичні та немедичні громадські організації;
– організувати і широко почати впроваджувати заходи профілактичної медицини;
– прийняти закон про соціальне медичне страхування з чітким визначенням третьої сторони.

Попри всі недоліки нормативно-правової бази в Україні вже можна запровадити стратегію автономізації постачальників медичних послуг та найпростіші види контрактних закупівель цих послуг.

Враховуючи зростаючу роль місцевого самоврядування, пов'язану із внесенням змін до Конституції України та початком процесу політичної реформи, можна було б розпочати поступове реформування системи охорони здоров'я знизу. Однак для цього необхідні знання та розуміння суті реформ у представників відповідних органів влади та місцевого самоврядування, адміністраторів та менеджерів закладів охорони здоров'я, медичних працівників, представників фінансових та податкових органів, від яких залежить можливість прийняття необхідних узгоджень мультисекторальних політичних та управлінських рішень. Ці знання необхідно поширювати і серед населення в цілому, адже, маючи такі знання, воно може впливати на своїх виборних представників та вимагати від них, наприклад, проведення відповідних рішень щодо автономізації комунальних медичних закладів через місцеві ради.

IV. Висновок

Обґрунтована розробка та практична реалізація державної політики України в галузі охорони здоров'я стане можливою за умови перебудови системи організації надання медичної допомоги, яка заснована на єдиній правовій, соціально-економічній, технологічній, матеріально-технічній та інформаційній базі, що забезпечує доступність, якість та ефективність кваліфікованої допомоги населенню держави, яка об'єднує всі медичні ресурси спільним управлінням та визначеними механізмами фінансування та місією якої є реалізація державної політики в галузі охорони здоров'я.

Виконання комплексу перелічених загальнодержавних і галузевих заходів з використанням запропонованої інформаційно-аналітичної моделі дасть змогу в повному обсязі реалізувати державну політику України в галузі охорони здоров'я, досягти світових стандартів у рівнях фізичного, психічного й соціального благополуччя нашого суспільства.

Основними складовими інформаційно-аналітичної моделі з формування та реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я є такі: комплексний аналіз показників фізичного та психічного здоров'я населення; регіональні особливості території України; можливості ресурсного (передусім фінансового та кадрового) забезпечення; належне правове регулювання медичної діяльності; результати наукових досліджень даної проблеми; активна участь громадських організацій у формуванні та експертизі державної політики; урахування результатів, виконання відповідних державних цільових програм на покращення здоров'я народу; використання зарубіжного досвіду з формування та реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я.

Література

1. Кризина Н.П. Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення України / Н.П. Кризина // Зб. наук. пр. НАДУ. – К., 2006. – Вип. 1. – С. 305–313.
2. Радиш Я. Проблеми державного управління охороною здоров'я України / Я. Радиш, В. Леха, С. Крюков // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 2. – С. 182–188.
3. Солоненко Н. Міжнародні тенденції державної політики та управління реформуванням у галузі охорони здоров'я / Н. Солоненко, І. Солоненко // Вісн. УАДУ. – 2001. – № 1. – С. 187–194.

УДК 351.83:304](477)

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ РІЗНИХ ФОРМ САМОЗАЙНЯТОСТІ ІНВАЛІДІВ В УКРАЇНІ

Божко Я.О.

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України

Annotation

The article analyzes state policy on enhancing self-employment of people with disabilities in Ukraine. The author studies legal basis, major mechanisms and efficiency of the policy. The data of sociological survey on self-employment of people with disabilities is given. The state support of economic activity of civic organizations of invalids is scrutinized.

Анотація

У статті проаналізовано державну політику сприяння самозайнятості людей з обмеженими можливостями в Україні. Досліджено законодавче забезпечення, основні механізми такої політики та її ефективність. Наведено дані соціологічного опитування молодих інвалідів на тему їхньої самозайнятості. Розглянуто державну підтримку економічної діяльності громадських організацій інвалідів.

Ключові слова

Інваліди, самозайнятість, державна політика у сфері зайнятості інвалідів, малий та середній бізнес, працевлаштування.

I. Вступ

Самозайнятість є особливо привабливою формою праці для інвалідів. Вона надає економічну незалежність тим людям, хто хоче перебувати близько до сформованої мережі підтримки, ніж переміщуватись до регіонів з кращими економічними можливостями. Самозайнятість дає змогу працювати за нетрадиційним графіком, аби індивіди могли займатись питаннями здоров'я, що можуть супроводжувати інвалідність. Самозайнятість також може використовуватись для уникнення бар'єрів навколишнього середовища, як-от недоступність транспортування до місць роботи.

У статті державна політика з підтримки самостійної зайнятості інвалідів в Україні розглядається в ширшому контексті діяльності держави щодо розвитку малого і середнього бізнесу. В процесі дослідження з'ясовувались особливості відповідної політики як у цілому, так і щодо інвалідів.

Підвищення рівня зайнятості інвалідів – один із пріоритетів державної соціальної політики щодо цієї категорії громадян. Державою визнано, що саме трудова діяльність відіграє особливу роль у процесі інтеграції інвалідів до суспільного життя, допомагаючи їм відчути власну необхідність як з боку родини, так і суспільства в цілому, подолати наслідки інвалідності, поліпшити власний матеріальний добробут завдяки отриманню заробітної плати, забезпечити повноцінну реабілітацію.

Одним із напрямів проведення державної політики зайнятості є сприяння самостійній зайнятості населення, розвиток підприємництва. Однак цьому протидіють економічна і політична нестабільність, на перешкоді стають високі податки, недосконалість законодавства щодо самозайнятості населення та захисту його прав. Відтак, на порядку денному державної політики перебувають завдання із забезпечення взаємозв'язку політики зайнятості та державної економічної політики шляхом створення на державному рівні дієвих важелів для покращання кредитування самозайнятості населення, організації навчання, забезпечення спеціальними технологічними розробками щодо різних видів діяльності, виділення частини інвестицій і ресурсів на підтримку самозайнятості.

На сьогодні в Україні існує ряд досліджень з проблем сприяння зайнятості інвалідів в Україні. Над розробкою пріоритетних напрямів державного регулювання процесів зайнятості інвалідів працюють учені Науково-дослідного інституту соціально-трудових відносин Міністерства праці України Г. Гаврюшенко, Н. Гаєвська, П. Коропець, С. Мельник та ін. Так, ними у співпраці з Міністерством праці та соціальної політики України, Національною Асамблеєю інвалідів України і всеукраїнськими громадськими організаціями інвалідів у 2008 р. була підготовлена національна доповідь "Про становище інвалідів в Україні" [10]. Окремі аспекти зайнятості інвалідів висвітлюють К. Іпсен [12], Е. Лібанова [7], Н. Маліновська [8], О. Палій [7], О. Петроє [8] та ін. На жаль, в Україні дотепер відсутнє окреме ґрунтовне дослідження, присвячене проблемам самозайнятості інвалідів. У вищезазначених вітчизняних працях це питання розглядається в сукупності з іншими аспектами трудової зайнятості інвалідів. Тема самозайнятості інвалідів більше розроблена закордоном, зо-

крема в США, де у 2003 р. дослідники К. Гріффін і Д. Хемміс опублікували книгу "Як збільшити самозайнятість інвалідів" [11]. Ця публікація розрахована, насамперед, на соціальних працівників, що відповідають за сприяння працевлаштуванню інвалідів, і написана в стилі посібника.

Результати аналізу наукової літератури засвідчують, що загальнотеоретичні та методологічні аспекти досліджуваної проблеми достатньо повно висвітлені у працях вітчизняних і зарубіжних учених.

Недостатньо вивченими є потреби інвалідів у контексті вирішення проблем їхньої самозайнятості. І як наслідок відсутні чітко визначені і продумані механізми державної політики щодо людей з інвалідністю, зокрема, із забезпечення самозайнятості інвалідів.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є аналіз державної політики зі сприяння розвитку різних форм самозайнятості інвалідів в Україні.

ІІІ. Результати

Сприяння розвитку самозайнятості та малого і середнього бізнесу – один із найбільш перспективних шляхів здійснення активної політики зайнятості в Україні. Її розвиток є найважливішим напрямом активного регулювання ринку праці. Способом стабілізації рівня зайнятості населення, який забезпечує працездатному населенню, що не працює, умови для прояву економічної активності і можливості заробляти на життя, є самостійна зайнятість. Це пов'язано з тим, що самозайнятість дає людині значну свободу дій, можливість проявити себе й отримувати доходи відповідно до кількості і якості затраченої фізичної і розумової праці, комерційного ризику і вкладеного капіталу. Зокрема проведення підприємницької діяльності дало змогу значній частині населення вижити в складні часи економічного занепаду в Україні протягом 1990-х рр., отримати додаткові джерела життєдіяльності та накопичити значний досвід ведення бізнесу. Все це спричинило позитивний вплив на формування ринкової системи господарювання. Водночас цей період характеризується значними суперечностями державної політики щодо регулювання розвитку малого і середнього бізнесу в нашій країні. Слід також зазначити, що діяльність самозайнятого населення сприяє формуванню (створенню) малого виробничого капіталу, причому, як правило, в нових або недостатньо розвинутих галузях економіки.

Що стосується безробітних, то сприяння розвитку відкриття власної справи означає оплату урядом створення самими безробітними собі роботи замість компенсації прибутків, втрачених через відсутність роботи.

Рішення фізичної особи відкрити власний бізнес залежить від доступності цієї альтернативи. Безробітний вирішує питання про відкриття своєї справи за умови, що очікувані переваги будуть оцінені ним вище, ніж збереження статусу безробітного або отримання місця найманого працівника. Зайняті віддадуть перевагу самозайнятості, якщо переконаються в її перевагах перед статусом найманого працівника (з огляду на ризик втрати роботи або можливості знайти кращу роботу). Рішення фізичної особи про перехід до підприємницької діяльності залежить від розміру державної допомоги і підтримки, яку така особа розраховує одержати. Малі й середні підприємства вимагають менших капіталовкладень у розрахунку на одного працівника порівняно з великим бізнесом і здатні функціонувати більш економічно. Порівняно з високомеханізованими й автоматизованими підприємствами великих фірм, вони дають засоби до існування набагато більшій кількості людей, сприяють поширенню знань і професійних навичок (це допомагає подоланню нерівності у суспільстві). Стимулювання і підтримка виробництва передбачає створення максимально сприятливих умов для розвитку і діяльності підприємництва, особливо малого бізнесу. Це один із найважливіших ресурсів стабілізації не лише у виробничій, а й у соціальній сфері.

Формальна (офіційна) самозайняттість населення вимагає певної державної підтримки. При цьому стимулювання самозайнятості населення доцільне у сфері виробництва, виробничій інфраструктурі, на об'єктах з перевезення, заготівлі та зберігання сільськогосподарської продукції, первинній переробці овочів, фруктів тощо.

Світовий досвід свідчить про те, що найбільшого поширення самозайнятість набуває в сільському господарстві. Серед несільськогосподарських галузей велика частина самостійно зайнятих осіб зосереджується у сфері послуг, найменша – у промисловості. Цілком імовірно, що в Україні слід очікувати саме таких пропорцій у розподілі самозайнятого населення.

У зв'язку з труднощами перехідного періоду, зокрема з низькою ціною робочої сили, самозайнятість в Україні набула більш значних обсягів у неформальному секторі. Хоча одним із напрямів проведення державної політики зайнятості є сприяння самостійної зайнятості населення, розвиток підприємництва; цьому протидіють економічна і політична нестабільність, на перешкоді стають високі податки, недосконаліть законодавства щодо самозайнятості населення та захисту його прав.

Зрозуміло, що фінансово-економічна криза не могла не позначитися на цьому секторі

економіки. Суттєве скорочення господарчої діяльності сьогодні спостерігається в галузях, де сконцентрована найбільша кількість малих підприємств, а саме в оптовій та роздрібній торгівлі, промисловості, операціях з нерухомістю, здаванні у найм і наданні послуг, будівництві. Донедавна на ці види економічної діяльності припадало в малому бізнесі понад 80% суб'єктів діяльності та 75% робочих місць. Крім прогнозованої тенденції до уповільнення темпів розвитку малого підприємництва та посилення конкуренції серед її суб'єктів, ситуація ускладнюється тим, що, скоріш за все, скоротяться традиційно обмежені ресурси, які державні та муніципальні органи влади виділяли на підтримку підприємців-початківців [2, с. 41].

Статистичні дані про залучення до підприємницької діяльності осіб з обмеженими фізичними можливостями відсутні. Хоча за результатами дослідження аналітичного центру "Соціоконсалтинг", спрямованого на вивчення ситуації у Луганській та Львівській областях щодо дотримання прав на працю та зайнятість молоді з особливими потребами, можна сформувати для себе певне враження про стан проблеми [2].

Так, за даними проведеного опитування, лише 3% молодих інвалідів, що працюють, є підприємцями або самозайнятими, у тому числі 6 осіб у Львівській та 3 особи в Луганській областях.

За сучасних умов уразливим категоріям працездатного населення, до яких належать і молоді інваліди, дуже складно прийняти рішення щодо відкриття власної справи. Вочевидь, це не могло не позначитися на відповідях молодих інвалідів. На відміну від своїх однолітків, які не мають фізичних обмежень, респонденти значно рідше замислюються про підприємницьку діяльність або самозайнятість як форму реалізації власної економічної активності. За даними національних репрезентативних опитувань молоді, кількість тих, хто хотів би відкрити власне підприємство або працювати як приватний підприємець, тривалий час коливається у межах 25–30%, водночас серед респондентів з інвалідністю таких було лише 8%. Більшість молодих інвалідів (73%) не хотіли б відкрити власну справу. Решта – або ніколи не замислювалися про таку діяльність (8%), або не змогли відповісти (11%) [2, с. 41].

Попри незначну кількість респондентів, зацікавлених у відкритті власної справи, наведені дані надто оптимістично характеризують поширеність реальних підприємницьких настроїв. По-перше, лише один із чотирьох потенційних "підприємців" має вищу або професійну освіту, решта – закінчили або продовжують навчатися в середній школі та здебільшого без досвіду трудової діяльності. По-друге, у багатьох респондентів відсутні чіткі уявлення про сферу, в якій вони бажали б відкрити або розвивати свій бізнес. Із 32 опитаних, які висловили зацікавленість у підприємницькій діяльності, 9 осіб не змогли визначитись, чим саме вони хотіли б займатися. Ті, хто більш серйозно замислювався про власну справу, орієнтуються виключно на традиційні для малого підприємництва та самозайнятості сфери – роздрібну торгівлю (7 осіб) та надання послуг (16). Серед останніх респонденти зазначали такі їхні виробничі види, як ремонт побутової та комп'ютерної техніки, житла, автомобілів, автоперевезення. До невиробничої сфери належать зазначені опитаними медичні та ветеринарні послуги, дизайн, організація роботи фітнес-клубу [2, с. 41–42].

Іншою серйозною причиною, що заважає молодим інвалідам спробувати себе у бізнес-діяльності, є брак знань. Це стосується багатьох аспектів підприємництва – від визначення з напрямом господарчої діяльності, складання бізнес-плану, порядку реєстрації до розмірів та порядку сплати податків, які, до речі, для малого бізнесу не настільки сьогодні великі, щоб стати справжньою перепоною для його відкриття.

Отже, молоді люди з фізичними обмеженнями вкрай мало орієнтовані на підприємницьку діяльність та самозайнятість. Найбільшу інерцію продемонструвала молодь із вищою освітою, кваліфікацією та досвідом роботи. Слабкий інтерес до підприємництва тут пов'язаний як з об'єктивними чинниками (відсутністю реальних фінансових і організаційних механізмів для підприємців-початківців, особливо тих, які мають фізичні обмеження; браком освіти та кваліфікації молоді, її необізнаністю із сучасною ринковою кон'юнктурою), так і з перебільшенням ризиків і труднощів самостійної економічної діяльності [2, с. 43].

Одним з основних засобів розвитку самостійної зайнятості інвалідів є створення необхідних економічних умов для функціонування підприємств та організацій громадських організацій інвалідів. У зв'язку з цим 13.07.2000 р. був прийнятий Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо оподаткування підприємств та організацій громадських організацій інвалідів". Відповідно до цього та інших законів України, державна допомога надається виробничо-господарським структурам, створеним інвалідами чи за їх участю, у формі пільг з оподаткування, фінансової допомоги, кредитування тощо.

Для визначення пріоритетів при розміщенні державного замовлення, ведення обліку і здійснення контролю за використанням такої допомоги створений спеціальний уповноважений державний орган – Комісія з питань діяльності підприємств та громадсь-

ких організацій інвалідів. Вона має міжвідомчий характер, що сприяє комплексному вирішенню проблем інвалідів.

На місцевому рівні створені і функціонують регіональні комісії з питань діяльності підприємств та громадських організацій інвалідів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі як регіональні (територіальні) органи Комісії з питань діяльності підприємств та громадських організацій інвалідів.

Важливу роль у розвитку малого підприємництва та самостійної зайнятості відіграють державні служби зайнятості. Вони проводять роботу з професійної орієнтації та професійної освіти інвалідів. Наприклад, в Сумському центрі зайнятості з метою орієнтації безробітних інвалідів на самозайнятість і підтримку підприємницької ініціативи у 2008 р. 13 інвалідів навчались за курсом "Підприємець-початківець", успішно склали бізнес-плани та отримали одноразову допомогу по безробіттю для започаткування власної справи.

На підприємствах громадських організацій інвалідів в Україні, станом на 2007 р. понад 60% від загальної чисельності працівників становлять особи з обмеженими можливостями [10, с. 151].

Відповідно до Закону України "Про об'єднання громадян" від 16.06.1992 р. № 2460-XII (ст. 24), з метою виконання статутних завдань і цілей зареєстровані об'єднання громадян можуть здійснювати необхідну господарську та іншу комерційну діяльність шляхом створення госпрозрахункових установ та організацій із статусом юридичної особи, заснування підприємств у порядку, встановленому законодавством [4].

Законом України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" від 21.03.1991 р. № 875-XII (ст. 14) визначено, що громадські організації інвалідів "…створюють підприємства, які здійснюють комерційну і некомерційну господарську та іншу діяльність незаборонену законодавством" [5].

На підприємства громадських організацій інвалідів покладено виконання двох функцій:

– соціальної (залучення інваліда до роботи в колективі, до участі в культурно-просвітницьких об'єднаннях, гуртках; формування у нього активної позиції в суспільстві тощо);
– економічної (створення робочого місця для інваліда; виготовлення та реалізація товарів і послуг; проведення трудової реабілітації (виконання плану згідно з індивідуальною програмою реабілітації); виплата заробітної плати тощо).

Законом України від 13.07.2000 р. № 1926-14 було внесено доповнення до Закону України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" (статтями 14-1, 14-2, 14-3), що визначають право підприємств та організацій громадських організацій інвалідів на пільги із сплати податків. Застосовувати зазначені пільги підприємства громадських організацій інвалідів можуть за наявності дозволу на право користування пільгами з оподаткування, який надається міжвідомчою Комісією з питань діяльності підприємств та організацій громадських організацій інвалідів (далі – Комісія) [10, с. 152].

Процедура надання підприємствам громадських організацій інвалідів державної допомоги нормативно врегульована, належним чином відпрацьована. З метою визначення доцільності надання державної допомоги підприємствам громадських організацій інвалідів у вигляді пільг з оподаткування Комісією та регіональними комісіями проводиться ретельний аналіз їх діяльності. Такий підхід дає можливість оцінювати діяльність підприємства з погляду його значущості для соціального захисту на ньому інвалідів, які працюють, можливості працевлаштування інвалідів, а не лише з погляду відповідності підприємства прямим вимогам законодавства (середньооблікова чисельність інвалідів, які мають там основне місце роботи, становить не менше 50% від загальної чисельності працівників; фонд оплати праці таких інвалідів становить не менше 25% суми загальних витрат на оплату праці; безпосереднє виготовлення товарів; розмір середньомісячної заробітної плати інвалідів в еквіваленті повної зайнятості не менший за законодавчо встановлений розмір мінімальної заробітної плати тощо). Пільги підприємствам надаються за умови реального працевлаштування на них інвалідів та аналізу соціальної значущості підприємств, яка характеризується фінансуванням соціальних програм для інвалідів, своєчасністю виплати заробітної плати інвалідам та її розміру, відповідністю виробничої діяльності фізичним можливостям інвалідів.

Як показує аналіз роботи, вказана процедура є достатньо ефективною та значно спрощує відносини підприємств та організацій громадських організацій інвалідів з органами державної податкової служби. Діяльність Комісії дає можливість принципово підходити до вирішення питання щодо пільгового оподаткування підприємств, заснованих громадськими організаціями інвалідів, і зменшувати навантаження на Державний бюджет.

Розмір державної фінансової допомоги ГОІ, право на отримання якої було надано Комісією, має динаміку до зростання (див. табл.).

Таблиця

Державна допомога, надана підприємствам громадських організацій інвалідів за рішенням Комісії у 2003–2007 рр.

Показники	Роки				
	2003	2004	2005	2006	2007
Фінансова допомога	31,4	33,2	29,6	42,4	65,7
Пільги з оподаткування	94,5	153,3	101,9	83,3	163,4
Напрями спрямування коштів, отриманих від застосування пільг з оподаткування, у тому числі:					
- виробничі потреби (модернізація виробництва, поліпшення основних фондів, освоєння нових видів продукції)	43,4	75,4	48,4	31,4	67,9
- соціальні потреби інвалідів, утримання соціальної сфери, поповнення обігових коштів тощо	51,1	77,9	53,5	51,9	97,3

Так, якщо у 2003 р. розмір цієї допомоги становив 31,4 млн грн, то у 2007 р. – 65,7 млн грн, відповідно (зростання більше ніж у 2 рази).

Розмір державної допомоги, що надається за рішенням Комісії підприємствам громадських організацій інвалідів у вигляді пільг з оподаткування за рахунок адміністративно-господарських санкцій, що надходять до Фонду соціального захисту інвалідів, становив у 2003 р. – 94,5 млн грн, 2004 р. – 153,3 млн грн, 2005 р. – 101,9 млн грн, 2006 р. – 83,3 млн грн, 2007 р. – 163,4 млн грн (за п'ять років збільшення становить 49,9 млн грн, або у 1,7 раза).

При цьому, відповідно, зросла й кількість підприємств громадських організацій інвалідів, які користуються пільгами з оподаткування. Так, за даними Мінпраці України, у 2002 р. кількість підприємств громадських організацій інвалідів, які користуються такими пільгами, становила 363 підприємства, у 2006 р. – 399 підприємств, відповідно, та за 9 місяців 2007 р. їх кількість становила вже 401 підприємство.

Вивільнені заощаджені кошти від пільгового оподаткування підприємства громадських організацій інвалідів спрямовують, у першу чергу, на матеріально-технічне забезпечення своєї діяльності, модернізацію виробництва, освоєння нових видів продукції, створення нових робочих місць для осіб з інвалідністю, підтримку соціальної інфраструктури, фінансування соціальних програм для громадян з обмеженими можливостями тощо. Так, УТОГу за 5 років (2003–2007 рр.) всього було виділено безповоротної фінансової допомоги Фондом соціального захисту інвалідів на суму 52,114092 тис. грн. За рахунок цих коштів, які було використано на технічне переоснащення підприємств УТОГ, створено 416 нових та збережено 2510 існуючих робочих місць для інвалідів [10, с. 152–153].

Завдяки зазначеній допомозі на підприємствах громадських організацій інвалідів збільшуються обсяги виробництва та реалізації товарів, робіт, послуг, заробітна плата інвалідів, що працюють, суттєво зменшується заборгованість із виплати заробітної плати тощо.

Основними видами діяльності підприємств громадських організацій інвалідів є виробництво товарів народного споживання, продуктів харчування, виготовлення пластмасових виробів, поліграфічної продукції, складання газових плит, пральних машин, шиття різних видів одягу, надання побутових та юридичних послуг, торговельна діяльність тощо.

Фінансово-економічний стан цих підприємств громадських організацій інвалідів залежить від наявності державного (регіонального) замовлення на виготовлення ними продукції. З метою сприяння в наданні пріоритетів при розміщенні державного замовлення регіональні комісії в межах своєї компетенції доводять до розпорядників коштів державного та місцевих бюджетів перелік продукції, що виробляється підприємствами громадських організацій інвалідів.

Таким чином, підприємства громадських організацій інвалідів – це соціально-економічні підприємства, які роблять серйозний внесок у працевлаштування громадян з інвалідністю, їх інтеграцію в суспільство. Отже, державна підтримка таких підприємств буде сприяти забезпеченню зайнятості інвалідів, які не можуть (або не хочуть) працевлаштуватися на вільному ринку праці.

IV. Висновки

Збільшенню зайнятості інвалідів сприяє розвиток їх підприємницької та індивідуально-трудової діяльності. З огляду на це, ми пропонуємо надавати інвалідам-підприємцям пільгову фінансову підтримку за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття та інших фондів; запровадити повне звільнення від оподаткування не менше як на 5 років малих підприємств, створених інвалідами, та інвалідів-підприємців; організувати оволодіння інвалідами суміжних спеціальностей відповідно до попиту на ринку праці; створити у ряді міст інвабізнес-інкубатори з надання підтримки інвалідам, які починають підприємницьку діяльність. Вирішити проблему соціального захисту малих підприємців шляхом поширення на них умов надання соціальної та матеріальної допомоги при захворюванні, інвалідності на виробництві, врахування стажу роботи при нарахуванні пенсій тощо.

Залученню інвалідів до підприємництва, організації власної справи, у тому числі індивідуальної трудової діяльності, сприятиме розроблення пакету нормативно-правових документів щодо: спрощення реєстрації спеціалізованих підприємств та малих підприємств інвалідів; надання їм безвідсоткових позик та фінансової допомоги; забезпечення замовленнями на виготовлення продукції; надання пільг з оподаткування. Виконання положень Закону України "Про народні художні промисли" сприятиме залученню до самозайнятості інвалідів, які мають здібності до малярства. Для сприяння реалізації товарів (послуг), що виготовляються підприємствами інвалідів, а також окремими інвалідами, потрібно, щоб місцеві органи влади допомагали у формуванні торговельної мережі. При цьому необов'язково створювати окремі торговельні підприємства. Можна використовувати невеликі відділення (секції) у тих торгівельних організаціях, що вже функціонують, а через засоби масової інформації слід постійно й оперативно рекламувати ці товари та послуги.

Література

1. Державна програма розвитку системи реабілітації та трудової зайнятості осіб з обмеженими можливостями, психічними захворюваннями та розумовою відсталістю на період до 2011 р. : постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 р. № 716.
2. Дотримання прав на працю та зайнятість молоді з особливими потребами у Луганській та Львівській областях / І.Л. Демченко, О.Г. Карагодіна, І.М. Терюханова, Ю.М. Галустян та ін. – К., 2009. – 100 с.
3. Загальні принципи щодо надання інвалідам рівних можливостей у суспільному житті. Генеральна Асамблея ООН, 2004 р.
4. Закон України "Про об'єднання громадян" від 16.06.1992 р.
5. Закон України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" від 21.03.1991 р.
6. Конвенція про права інвалідів. Генеральна Асамблея ООН. 2006 р.
7. Лібанова Е. Ринок праці та соціальний захист : навч. посіб. / Е. Лібанова, О. Палій. – К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2004. – 491 с.
8. Петроє О.М. Особи з обмеженими фізичними, розумовими, психічними можливостями: конкурентоспроможність на ринку праці / О.М. Петроє, Н.М. Маліновська // Врегулювання проблемних питань та захисту прав інвалідів у сфері праці / [за заг. ред. В.М. Дьяченка, М.Л. Авраменка]. – К. : Університет Україна, 2007. – С. 25–42.
9. Піддубна Л.О. Особливості поведінки економічно-активного населення на ринку праці / Л.О. Піддубна // Зайнятість та ринок праці. – 1999. – Вип. 8. – С. 70–78.
10. Про становище інвалідів в Україні : національна доповідь [Електронний ресурс] / Міністерство праці та соціальної політики України, Науково-дослідний інститут соціально-трудових відносин Мінпраці України, Національна Асамблея інвалідів України. – К., 2008. – 219 с. – Режим доступу: www.minpraci.gov.ua/.
11. Griffin C. Making Self-Employment Work for People with Disabilities / C. Griffin, D. Hammis. – Baltimore : Brookes, 2003. – 242 p.
12. Ipsen C. Self-Employment for People with Disabilities: Enhancing Services through Interagency Linkages / C. Ipsen, N. Arnold, K. Colling // Journal of Disability Policy Studies. – 2005. – Vol. 15. – № 4. – P. 231–239.

УДК 351.84

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК ТЕРИТОРІЇ

Бражко О.В.

кандидат економічних наук, доцент
Класичний приватний університет

Annotation

The personal touches of socio-economic development of cities of district value, problem of their development are considered in the article. Their role is shown in economic development of territory, region and country. Priorities of public policy of development of cities of district value are examined. Basic recommendations are formed in relation to working out urgent problems of such cities and integration of their territorial-economic complexes in unique socio-economic space of Ukraine.

Анотація

У статті розглянуто характерні риси та проблеми соціально-економічного розвитку міст районного значення. Показано їх роль у

господарському розвитку території, регіону та країни. Досліджено пріоритети державної політики розвитку міст районного значення. Сформовано базові рекомендації щодо вирішення нагальних проблем таких міст та інтеграції їх територіально-господарських комплексів у єдиний соціально-економічний простір України.

Ключові слова

Соціально-економічний розвиток, державна політика, територія, місто районного значення, промислове виробництво, підприємство, місцевий бюджет, видатки.

І. Вступ

Сучасною ознакою розвитку міст районного значення є те, що більшість з них забезпечує соціально-культурне та комунально-побутове обслуговування населення прилеглих територій. Відтак посиленої уваги потребує аналіз проблем розбудови та збереження інфраструктури соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства таких міст. Міста районного значення відіграють значну роль у формуванні ресурсного потенціалу регіону та країни, що потребує уваги до їх трудових, фінансових, соціальних, економічних, демографічних та культурних ресурсів. Загалом, розвиток міста районного значення, як і будь-якого іншого, повинен мати на меті в кінцевому підсумку забезпечення показників життя мешканця міста на рівні, не нижчому за середні по Україні. На порядку денному постало завдання модернізації системи управління містами районного значення з метою недопущення поширення негативних тенденцій розвитку і створення сприятливого життєвого середовища для громадян.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – дослідити соціально-економічний розвиток міст районного значення, проаналізувати їх роль у господарському розвитку території, регіону та країни.

ІІІ. Результати

Статус міста районного значення визначається за залишковим принципом – фактично його отримують усі міста, що не здобули статусу міста обласного, республіканського значення чи іншого спеціального статусу. При цьому до категорії міст обласного значення можуть бути віднесені міста, які є економічними і культурними центрами, мають розвинуту промисловість, комунальне господарство, значний житловий фонд, із чисельністю населення понад 50 тис. осіб, а також потребують для свого подальшого економічного і соціального розвитку управління з регіонального рівня. В окремих випадках до категорії міст обласного значення може бути віднесено міста з кількістю населення менше 50 тис. осіб, якщо вони мають важливе промислове, соціально-культурне та історичне значення, перспективи зростання чисельності населення тощо.

Роль міст районного значення в соціально-економічному розвитку територій визначається такими чинниками:

1. Міста районного значення є однією з базових одиниць місцевого самоврядування, що визначає їх значну роль у розбудові місцевої демократії.

2. У системі адміністративно-територіального устрою міста районного значення (разом з іншими містами, селищами та селами) мають провідне значення як первинна ланка державотворення, значна частина їх є адміністративними центрами районів, що іноді викликає суперечності в розподілі повноважень між керівниками міста і району. Крім того, значна частина міст районного значення не є центрами відповідних районів, що створює додаткові перешкоди для соціально-економічного розвитку цих міст.

3. Інтенсифікація процесів урбанізації (з 1989 р. кількість міст в Україні збільшилась на 20 і на початок 2001 р. становила 454 одиниць, на початок 2009 р. – 459 одиниць [3]) спричиняє об’єктивне зростання ролі міст районного значення в таких процесах; останніми роками збільшилась кількість селищ, які було віднесено до категорії міст районного значення. Високі темпи урбанізації зумовлюють необхідність оптимізації витрат на комунальну сферу і потреби в поступовій заміні застарілого житла. Наслідками урбанізації є такі явища, як безробіття, безпритульність, злочинність, скорочення тривалості життя, зростання кількості захворювань, забруднення довкілля, техногенні катастрофи, що в комплексі негативно позначаються на розвитку міст.

4. Усі міста районного значення в Україні належать до категорії малих міст (з населенням до 50 тис. осіб), що зумовлює специфіку їх соціальної та виробничої інфраструктури. Це переважно міста з обмеженими можливостями щодо розширення промислового виробництва, але сприятливими умовами для розміщення підприємств соціальної, культурно-побутової, комунальної сфери для задоволення потреб мешканців міст та району.

5. Окремі міста районного значення є монофункціональними – тобто з однимдвома профільними підприємствами, навколо яких концентрується вся життєдіяльність міста. Це зумовлює посилену увагу до збереження виробничої діяльності таких міст у період загострення кризових явищ в економіці та соціальній сфері.

6. Процеси урбанізації є закономірними й зумовлені процесами індустріалізації, концентрації виробництва і населення, тому міста районного значення є найбільш розвинутими центрами в межах району, а роз-

виток прилеглої до них території можна охарактеризувати значною мірою як депресивний. Переважна частка економічної діяльності на території всього району зосереджується у містах районного значення, оскільки лише вони володіють мінімально розвинутою виробничою, транспортною та комунікаційною інфраструктурою. Відтак, асиметрія регіонального розвитку в межах України накладається на асиметрію всередині самих районів, випереджаюче зростання міст і занепад периферії.

Вивчення соціально-економічного розвитку міст районного значення є винятково важливим для економічного розвитку району, оскільки саме в цих містах реалізуються потреби життєдіяльності дедалі більшої кількості людей. Управління соціально-економічним розвитком міст потребує вдосконалення механізмів правового забезпечення їх функціонування, що полягає у чіткому розподілі повноважень між представницькою владою міст та виконавчою владою району, та узгодження суперечностей між ними.

Правові умови існування міст районного значення визначені Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", в якому зазначені функції міських рад, їх виконавчих органів та голів міських рад у містах районного значення (розділ ІІ зазначеного Закону). Стосовно особливостей соціально-економічного розвитку міст районного значення слід зазначити, що до їх функціонування можна застосувати Генеральну схему планування території України. Зокрема, в Генеральній схемі визначено такі завдання перспективного розвитку для міст, як урізноманітнення виробничої бази або ж розвиток профільних сфер виробництва, створення умов для самостійної зайнятості населення, захист традиційного характеру середовища, активізація умов для розвитку природного, історико-культурного та курортного потенціалу.

Не менш важливим нормативно-правовим актом щодо врегулювання діяльності міст районного значення є також Загальнодержавна програма розвитку малих міст, згідно з якою до малих міст відносяться міста із населенням до 50 тис. осіб – адже міста районного значення саме й мають населення в цих кількісних рамках.

За питомою вагою населення, зайнятого в різних сферах економічної діяльності, виділяються такі категорії малих міст, більшість яких є і містами районного значення [2]:

– міста з переважно промисловими функціями;
– транспортні вузли;
– санаторно-курортні та рекреаційні центри;
– історичні, історико-архітектурні, культурні та туристичні центри;
– адміністративні центри районів;
– господарські центри місцевого значення;
– центри низових локальних систем розселення, що виконують функції з надання населенню соціально-культурних, комунально-побутових та інших послуг.

Найбільш поширеними серед них (до 50% загальної кількості) є міста, які належать до категорії центрів низових локальних систем розселення та господарських центрів місцевого значення. На другому місці за питомою вагою (до 25% населення) знаходяться міста з переважно промисловими функціями, з відносно розвинутою економічною базою.

В Україні фахівцями Асоціації міст України та громад була розроблена Хартія міст України, в якій зазначено, що питання регулювання розвитку міст мають стосуватися в основному таких аспектів: підтримання життєздатності міст і створення в них можливостей для соціального і культурного розвитку; відновлення наявного житлового фонду; покращення навколишнього середовища в містах; залучення громадськості до розвитку міст. Проте ця Хартія не отримала належного правового статусу і не стала основоположною при регулюванні розвитку міст та вирішенні їх проблем [1].

Розміщення міст районного значення, як і міської мережі поселення загалом, є нерівномірним по території України, що залежить, насамперед, від рівня урбанізованості територій. Так, найбільша кількість міст районного значення наявна у Львівській області – 35, що становить 80% загальної кількості міських поселень у регіоні. Наступними за кількістю міст районного значення є високоурбанізовані Донецька (24 міста або 46%, відповідно) та Луганська (23 міста або 62%) області. Найменше таких міст у Миколаївській області (4 міста або 44%, відповідно) та АР Крим (5 міст або 31%) [3].

Фактично, половина українських міст районного значення розташована лише в шести регіонах. При цьому показово, що найбільша частка міст зі статусом району – у Тернопільській (94%) та Чернівецькій (82%) областях [3]. Це зумовлено особливостями територіального розміщення населення цих регіонів, специфікою місцевості (наприклад, гірські території тощо), а також відсутністю великих населених пунктів, які за потенціалом відповідають республіканському, обласному або іншому спеціальному статусу.

Переважною спеціалізацією міст районного значення в Україні є гірничодобувна промисловість, енергетика, хімічна і нафтохімічна промисловість, переробка сільськогосподарської сировини тощо.

Населення жодного з міст районного значення в Україні не досягає 40 тис. осіб.

Лише у 5% міст районного значення в Україні чисельність населення перевищує 25 тис. осіб; 9% міст мають населення від 20 до 25 тис. осіб; у 54% міст проживає від 10 до 25 тис. осіб. Станом на початок 2008 р. у середньому в одному місті районного значення в Україні проживало 13,4 тис. осіб. Найбільша середня чисельність населення міста районного значення – у Київській (18,7 тис. осіб), Рівненській (17,7 тис. осіб), Херсонській (17,5 тис. осіб), Хмельницькій (17,5 тис. осіб) та Харківській (17,3 тис. осіб) областях. Найменша – у Тернопільській (10,1 тис. осіб), Львівській (10,3 тис. осіб), Волинській (9,1 тис. осіб) та Чернівецькій (7,8 тис. осіб) областях [3].

Сучасне соціально-економічне становище міст районного значення зумовлене тим, що переважна більшість міст районного значення виявилася неспроможною побудувати ефективний господарський комплекс у той спосіб, у який це було можливим у великих містах, містах обласного значення. Економічна основа розвитку таких міст була сформована ще в період до здобуття незалежності і не зазнала позитивних трансформацій виробничої та соціальної структури внаслідок недостатнього обсягу капіталовкладень. Ці міста є слабко залученими до суспільного поділу праці, а їх господарські комплекси неконкурентоспроможні в сучасних умовах.

Основними проблемами економічного і соціального розвитку міст районного значення є [1]:

1. Значне відставання за основними показниками соціально-економічного розвитку, як абсолютними, так і розрахованими на душу населення, від міст обласного значення.

2. Неконкурентоспроможна структура економіки. Більшість міст районного значення має моногалузеву спеціалізацію, виробництво не диверсифіковане, малорозвинуте виробництво товарів народного споживання, що обмежує можливості реструктуризації економіки таких міст. Із сфери послуг у містах районного значення найбільше представлені торгівля, побутове обслуговування населення, консалтингові операції, де зосереджена найбільша частка працівників. Така структура підприємницької діяльності давала змогу економічним агентам міст районного значення пристосуватись до ринкових умов господарювання та пережити кризові явища трансформаційного періоду, проте виявилась неперспективною з погляду створення доданої вартості, інноваційних та інвестиційних напрямів конкурентоспроможного розвитку.

3. Недостатність обсягів коштів міських бюджетів для фінансування розвитку міст. Низький рівень бюджетного фінансування міст районного значення зумовлений насамперед, тим, що в них не встановлені прямі бюджетні відносини з державним бюджетом, на відміну від міст обласного значення, областей та районів. Місцеві бюджети загалом позбавлені реальних доходних джерел, крім загальнодержавного переданого податку з доходів фізичних осіб і власне плати за землю та податку з власників транспортних засобів. Крім того, через незавершеність бюджетної реформи район є центром перерозподілу коштів до низового, базового рівня місцевих бюджетів. Кошти міського бюджету подекуди витрачаються на потреби всього району, що викликає невдоволення з боку міської влади міст районного значення і спричинює конфлікти між виконавчою владою в особі представників районної державної адміністрації та представницької влади в особі міськради.

4. Втрата демографічного потенціалу та низькі темпи формування середнього класу. Через недостатні обсяги фінансування з державного бюджету в таких містах більшою мірою занепадало житлово-комунальне господарство, аварійним є стан об'єктів водопостачання та каналізаційних мереж, енерго- і теплопостачання, малорозвинутою є сфера транспорту, шляхів сполучення занепадають об'єкти соціальної інфраструктури, низькими є темпи будівництва житла тощо. Населення малих міст поступово старішає. Більшість підприємств у містах районного значення є малими, що не сприяє зростанню дохідної частини місцевих бюджетів у них, відповідно, рівень доходів місцевих бюджетів у розрахунку на душу населення значно нижчий, ніж в інших містах.

5. Проблеми формування та збереження об'єктів комунальної власності. Розмежування майна і, відповідно, формування податкової бази відбуваються повільно. Передання об'єктів соціального та комунального життєзабезпечення з балансу підприємств до відання органів місцевої влади призвело до фінансування таких об'єктів за залишковим принципом.

6. Занепад соціальної інфраструктури та житлово-комунального господарства. У початковий період розмежування власності на рівні територіальних громад у комунальну власність були передані об'єкти соціальної інфраструктури – школи, дитячі садки, підприємства комунального забезпечення, торгівлі та побутового обслуговування населення. Частина з них була приватизована; в основному це були підприємства, здатні приносити прибуток – у сфері побуту та торгівлі. Натомість школи, дитячі садки, літні табори були передані з балансу багатьох підприємств на утримання органам місцевої влади, що спричинило необхідність пошуку джерел і для їх фінансування. Основною

причиною критичного стану житлово-комунального господарства міст районного значення стало не лише старіння фондів, а й невміння правильно розпоряджатися коштами, що надходять від населення як оплата за комунальні послуги.

7. Проблеми у сфері житлового будівництва та управління земельними ресурсами. Зокрема, це стосується питань надання земельних ділянок для індивідуальної або корпоративної забудови, які потім важко вилучити для загальної потреби, наприклад, на прокладення інфраструктурних мереж, комунікацій, будівництва доріг тощо. У більшості міст районного значення складається ситуація, коли значних капіталовкладень потребує не будівництво нових житлових будинків, а реконструкція старих та відновлення житлового фонду. Відповідно, це потребує коштів, і в умовах недостатнього обсягу коштів місцевих бюджетів зростає потреба у залучених ресурсах – інвестиціях, або муніципальних запозиченнях.

Слід відзначити, що проблеми наповнення бюджету, ділової та інвестиційної активності керівництво міст районного значення (особливо тих, де кількість населення перевищує 20 тис. осіб) часто пов'язує саме з таким адміністративним статусом. Прикладами цього є, зокрема, м. Боярка та м. Українка Київської області, які претендують на отримання статусу міст обласного значення та вважають його відсутність реальною перешкодою для подальшого розвитку.

Отже, на нашу думку, низький рівень розвитку міст районного значення, що навіть в умовах кризи є осередками стабільності, та всього району як депресивної території, при невтручанні в ситуацію зберігатиметься і надалі. Це не дасть змоги сформувати єдиний господарський простір, перешкоджатиме інтеграції економіки міст в економіку всього регіону, формуванню економічних угруповань для стимулювання розвитку районів, регіонів та країни в цілому. Докризовий період економічного розвитку в Україні більше сприяв проведенню децентралізації управління господарськими процесами, нині ж міста мають не тільки продовжувати реформування систем життєзабезпечення, а й "виживати" в умовах кризи.

Стратегічним напрямом соціально-економічного розвитку міст районного значення є поступове подолання диспропорцій між рівнями розвитку виробничої та соціальної інфраструктури порівняно з великими містами України. Складовими механізму досягнення цієї мети є:

1. Формування нових підходів до системи управління містом, запровадження принципово нових елементів планування та прогнозування розвитку. У містах міська влада слабко застосовує такі інструменти, обмежуючись розробленням програм соціально-економічного розвитку міста. У програмних документах жодного з регіонів не міститься окремих положень стосовно міст районного значення. Фактично, програмування їх розвитку здійснюється як частин відповідних районів, відтак залишаються неврахованими власні потреби міста. Натомість прогнози соціально-економічного розвитку на середньострокову перспективу могли б стати аналітичними документами імперативного або рекомендаційного характеру і повинні були б передбачати врахування інтересів бізнес-структур, органів влади та населення при виборі напрямів розвитку міста та механізмів їх здійснення. Інструментами реалізації такого середньострокового прогнозу можуть стати цільові програми, що стосуються певних сфер життєдіяльності міста. Такі прогнози мають будуватися на основі всебічного аналізу виробничого, соціального та інфраструктурного потенціалу міста, дослідження конкурентних переваг міста, визначення його місця в рейтингу інших подібних міст. Програма розвитку конкретного міста має бути включена в контекст загальної стратегії розвитку району, регіону, держави.

2. Чіткий розподіл повноважень і відповідальності з управління комунальним та державним майном, земельними ресурсами, фінансовими і матеріальними активами, акціями підприємств, між органами представницької та виконавчої влади, узгодження інтересів міської та районної влад.

3. Співпраця органів місцевої влади, підприємців та населення в напрямі вироблення спільної політики в тих сферах, де найбільше перетинаються їх інтереси, особливо щодо ефективного використання майна та земельних ресурсів, з метою перешкоджання неефективній забудові міст, розпродажу земельних ділянок, недоотриманню коштів при неправильному оцінюванні об'єктів продажу.

4. Консолідація зусиль територіальної громади та органів виконавчої влади в реформуванні провідних галузей економіки міста, модернізації ключових інфраструктурних об'єктів, реалізації перспективних інвестиційних проектів, реалізації єдиних підходів у бюджетній і податковій політиці, містобудуванні, екології.

5. Використання можливостей міст для саморозвитку на основі наявних ресурсів, тобто ефективного використання потенціалу. Пріоритетами при цьому мають стати: активізація розвитку житлово-комунального господарства, розвиток освітньої галузі, раціональне використання коштів бюджету, випуск муніципальних облігацій, ефективне використання земельних ресурсів, покращання якості життя населення. Це можна

здійснити шляхом розроблення програм розвитку міста, що базуються на прогнозних показниках, яких реально досягти, забезпечення необхідних людських, виробничих та матеріально-фінансових ресурсів для реалізації програми. Органи влади разом із бізнес-структурами мають спрямувати зусилля на формування інвестиційного "портрету" території, де б визначалися конкурентні переваги міст порівняно з іншими містами. Такі "портрети" повинні мати відповідне відображення в інформаційних засобах.

Міста районного значення мають достатній потенціал у сфері інвестиційної привабливості, щодо розміщення нових виробництв, у тому числі високотехнологічних, а також пріоритетного розвитку сектора малого підприємництва. Наявність позитивних тенденцій у розвитку міст районного значення є чинником привабливості міста – як для інвесторів, так і для потенційних мешканців. До таких позитивних чинників належать: значно нижчий рівень безробіття, ніж в інших містах; удвічі більша кількість вакансій порівняно з кількістю претендентів на робочі місця, незважаючи на неможливість досягнення ефективної зайнятості внаслідок невідповідності пропозиції робочої сили кваліфікаційним уподобанням шукачів роботи; значно нижчий рівень цін, ніж в інших містах, та повільні темпи їх зростання; менше соціальне розшарування, менша загроза виникнення соціальних напружень. Крім того, зосередження міського та районного самоврядування і районної влади в одному місті може стати елементом інвестиційної привабливості та конкурентною перевагою відповідного міста.

Для ефективного використання наявного потенціалу міст і його конкурентних переваг необхідно першочергово вирішити комплекс проблем, що постали перед такими містами, зокрема, в таких сферах.

1. У сфері земельних відносин та житловій політиці:
- врегулювання питання приватизації земельних ділянок у містах з метою узгодження інтересів забудовників та органів влади;
- забезпечення пріоритетності формування цілісних майнових житлових комплексів.

2. У сфері формування достатнього обсягу фінансових ресурсів для вирішення проблем міст районного значення:
- запровадження податку на нерухомість як джерела доходів бюджетів місцевого самоврядування, у тому числі міських;
- розширення прав органів місцевого самоврядування щодо випуску муніципальних облігацій;
- розроблення механізму встановлення прямих бюджетних відносин бюджетів міст районного значення із Державним бюджетом.

3. У сфері управління містом:
- розроблення і прийняття Хартії міст України;
- чіткий розподіл повноважень та відповідальності між органами представницької та виконавчої влади у питаннях управління комунальним та державним майном, земельними ресурсами, фінансовими і матеріальними активами, акціями підприємств;
- внесення доповнень до механізмів реалізації Загальнодержавної програми розвитку малих міст шляхом розроблення спеціальних способів регулювання соціально-економічного розвитку міст районного значення;
- врахування інтересів органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання та мешканців міст при розробленні планових і прогнозних документів розвитку міста, впровадження ринкових інструментів і організаційно-правових форм партнерської участі органів влади та бізнесу в реалізації стратегії соціально-економічного розвитку міста;
- запровадження середньострокового прогнозування соціально-економічного розвитку міст районного значення як відокремленої частини прогнозу розвитку району.

4. У сфері підвищення інвестиційної привабливості міст районного значення:
- запровадження районними радами та районними адміністраціями механізму формування рейтингу міст районного значення з метою залучення інвестицій;
- надання при здійсненні санації підприємства в містах районного значення переваги підприємствам структуроутворювальних галузей;
- надання державного бюджету фінансової підтримки у вигляді цільових програм містам районного значення для реструктуризації містоутворювальних підприємств та збереження інженерних споруд і комунікацій.

5. У сфері міжнародного співробітництва:
- активізація формування інституту міст-партнерів із містами країн Європейського Союзу з метою імплементації досвіду господарської діяльності таких міст, створення умов для інтенсифікації зовнішньоекономічної діяльності, покращання доступу до інноваційних технологій;
- ратифікація Європейської хартії міст з метою демонстрації намірів України пристосувати механізми управління містами до європейських стандартів.

IV. Висновки

Реалізація зазначених напрямів реформування соціально-економічного розвитку міста дасть змогу реорганізувати житлово-комунальне господарство, забезпечити населення послугами комунальної сфери належної якості, сприятиме оздоровленню галузі будівництва (у тому числі соціального житла), інфраструктурних систем життєзабезпечення міста, розвитку ресурсного потенціалу міст, дасть можливість вдосконалити систему управління соціально-економічним розвитком міста.

Література

1. Бондаренко Ю.М. Теоретичні аспекти соціальної політики держави та її захисні функції / Ю.М. Бондаренко // Теорія та практика державного управління. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2007. – Вип. 3 (18). – С. 177–182.
2. Борецька Н.П. Соціальний захист населення на сучасному етапі: стан і проблеми / Н.П. Борецька. – Донецьк : Янтар, 2001. – 540 с.
3. Статистичний щорічник України за 2008 рік / Держкомстат України ; [за ред. О.Г. Осауленка.] – К. : Консультант, 2009. – 486 с.

УДК 351.84

ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Ільяшенко В.А.

доктор наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

Annotation

The author examines the basic problems of social policy in Ukraine, factors of contradictions of the systems between the tasks of economic and social development, consequences financial-economic crises in Ukraine, modernization issues of social policy in Ukraine in the article.

Анотація

У статті досліджено основні проблеми соціальної політики в Україні, чинники системних суперечностей між завданнями економічного та соціального розвитку, наслідки фінансово-економічної кризи в Україні, орієнтири модернізації соціальної політики України.

Ключові слова

Фінансово-економічна криза, соціальна політика, держава, заробітна плата, інфляція, пенсія, доходи, знецінення, заощадження, державна політика.

I. Вступ

З 2004–2005 рр. спостерігається суттєве посилення уваги до соціальної політики як в офіційних державних документах та практичних діях державної влади, так і в програмних документах та публічній активності практично всіх політичних сил. Таке посилення є цілком закономірним, зважаючи на те, що після затяжної трансформаційної кризи, яка, поряд з іншим, призвела до глибокого "провалу" в рівні та якості життя населення України, відновлення економічного зростання не продемонструвало належної кореляції з поліпшенням соціальних показників. Економічне зростання супроводжувалося посиленням диференціації доходів між дохідними групами, а також за регіональною та професійною ознаками [2].

Водночас ситуація, що склалася в економіці України в останні роки під впливом як світових економічних тенденцій, так і внутрішніх проблем вітчизняної економіки, створила передумови для зміни ситуації. У статті запропоновано стратегічні орієнтири формування соціальної політики, інтегрованої із завданнями економічного розвитку країни.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити формування державної соціальної політики України.

III. Результати

Різні фундаментальні підходи, а також особливості соціальної політики української держави досліджувались та розроблялись багатьма вітчизняними вченими, серед них: В. Бідак, В. Гайдуцький, Л. Гончарук, Е. Лібанова, О. Палій, С. Сіденко, А. Сіленко, В. Скуратівський та інші.

Особливу увагу вивченню механізмів активізації соціальної політики на державному рівні надають такі відомі вітчизняні науковці, як А. Амоша, Н. Борецька, С. Вовканич, Т. Заєць, А. Крупнік, В. Мандибура, В. Новиков, О. Новікова, У. Садова, Л. Семів та П. Шевчук. Окремі аспекти проблеми погляду державного управління розглядали А. Дегтяр, Д. Карамишев, В. Нікітін, Г. Одинцова та інші.

На нашу думку, основна проблема соціальної політики в Україні полягає в її хибному сприйнятті як засобу пом'якшення негативних соціальних наслідків активного розвитку ринкової економіки, "компромісного

рішення" задоволення соціальних потреб суспільства за рахунок фіскального обмеження сприятливості умов розвитку приватного бізнесу. Подібний підхід зумовив появу в економічній політиці України певного антагонізму між завданнями економічного та соціального розвитку. Як наслідок, сформувалася тенденція до вирішення нагальних питань соціальної сфери за рахунок відкладення вирішення завдань розвитку.

Зокрема, необхідністю мобілізації бюджетних надходжень на фінансування зростаючих видатків на соціальні програми було практично заблоковано запровадження податкових інструментів стимулювання інвестиційної та інноваційної діяльності. Чи не найбільш показовою в цьому сенсі є "доля" Закону України "Про інноваційну діяльність". За залишковим принципом відбувається фінансування бюджетних видатків розвитку [1].

Побоювання втрати належної динаміки податкових надходжень у короткостроковому періоді є одним з мотивів багаторічного затягування з прийняттям Податкового кодексу України. Неминучість непопулярних складових у процесі реформування системи житлово-комунального господарства, охорони здоров'я, системи пенсійного забезпечення практично загальмувала реформи в цих сферах.

Слід наголосити, що життєздатності подібної "антагоністичної" моделі соціальної політики сприяла можливість мобілізації зовнішніх надходжень: активна динаміка експорту, простий доступ до відносно недорогих позичкових ресурсів тощо. Оскільки оцінювання ефективності економічної динаміки здійснювалося, насамперед, з погляду фінансового наповнення фіскальної сфери, негативні структурні зрушення в національній економіці, формування макроекономічних диспропорцій та посилення ризиків дестабілізації залишалися поза сферою уваги політики держави.

Зокрема, навіть незважаючи на очевидне загострення макроекономічних диспропорцій у 2007–2008 рр.: надмірне зростання короткострокових зовнішніх запозичень, різке погіршення сальдо зовнішньої торгівлі, сплеск інфляційних тенденцій, в Україні було продовжено нарощування фіскального вилучення коштів на потреби споживання: у січні-травні 2008 р. видатки зведеного бюджету України зросли на 46,9% (у 2009 р. – на 20,9%), видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення – на 53,5% (у 2009 р. – на 16%). Водночас частка капітальних видатків у загальній сумі видатків зведеного бюджету України була найменшою за всі попередні роки і в зазначений період становила 6% (у січні-травні 2007 р. – 7,9%) [3].

Як засвідчили події осені 2008 р., орієнтація соціальної політики на здобуття прихильності електорату в умовах прискореного повторення політичного циклу та нехтування цілями розвитку і структурної модернізації, які подекуди вимагали прийняття непопулярних рішень, не спроможна забезпечити стабільність соціально-економічного розвитку. Соціальний розвиток набув діаметрально протилежного спрямування. Як зазначалося у зверненні Президента України до українського народу від 8 жовтня 2008 р., "виборчі розрахунки переросли у тотальний соціальний популізм, який призвів до найвищої в Європі інфляції і зниження соціальних стандартів – заробітної плати, пенсії та багатьох інших соціальних програм".

Незважаючи на позитивну динаміку зростання заробітної плати, зберігаються високі міжрегіональні відмінності у її рівнях. Вища за середній рівень по Україні заробітна плата (1736 грн) за чотири місяці 2009 р. була зареєстрована лише в чотирьох регіонах: м. Києві (2973 грн), Донецькій області (1955 грн), Київській області (1834 грн), Дніпропетровській області (1810 грн). Найнижчий рівень спостерігався в Тернопільській (1277 грн), Волинській (1301 грн), Житомирській (1341 грн) областях [3].

Одним із ключових чинників, що забезпечив негативну динаміку заробітної плати, є активні інфляційні тенденції, які збереглися й у першій половині 2009 р. При цьому випереджаючими темпами зростали ціни на продукти харчування, які в споживчому кошику населення становлять понад 50%. За даними Держкомстату України, впродовж січня-квітня 2009 р. продукти харчування та безалкогольні напої подорожчали на 7,4% порівняно з груднем 2008 р. У цілому споживчі ціни зросли на 6,9%. Високі темпи зростання споживчих цін знецінюють зарплати і трудові заощадження та, в результаті, знижують рівень життя населення.

Фінансово-економічна криза як наслідок зменшення обсягів виробництва, зупинка роботи значної кількості підприємств спровокували скорочення виплат премій, затримки з виплатою заробітної плати, відправлення працівників у неоплачувані відпустки, звільнення працівників, скорочення робочих місць. Зокрема, за даними Державного комітету статистики України, на початку 2009 р. зафіксовано значне зростання заборгованості з виплати заробітної плати.

Починаючи з вересня 2008 р., відбулося стрімке зростання кількості зареєстрованих безробітних. У березні 2009 р. порівняно з відповідним періодом 2008 р. вона збільшилась на 37,4%, у той час як у березні 2008 р. щодо березня 2007 р. реєструвалося зниження на 18,2% [3].

Погіршення співвідношення між пропозицією робочої сили та попитом на неї відбулося за всіма групами професій, при цьому найбільш складною є ситуація щодо професій та спеціальностей, які не потребують високого рівня професійної підготовки та кваліфікації працівників. Крім того, невідповідність попиту на робочу силу її пропозиції в професійно-кваліфікаційному та територіальному розрізах зумовлює значну міжрегіональну диференціацію зареєстрованого безробіття. Найвищий рівень зареєстрованого безробіття був зафіксований у Черкаській області (5,2%), а найнижчий – у м. Києві (0,7%) [3].

Протягом перших місяців 2009 р. спостерігався значний негативний вплив світової фінансово-економічної кризи на найважливіші параметри соціального розвитку України.

На наш погляд, підґрунтям для нагромадження системних суперечностей між завданнями економічного та соціального розвитку стали такі чинники.

1. Низька ефективність і надмірна витратність соціальної сфери. Це пов'язане з нереформованістю системи управління, відпливом кваліфікованих кадрів через низький рівень заробітної плати, відсутністю механізмів цільового надання соціальних послуг, тривалим недоінвестуванням, а відтак – зруйнованістю основних фондів тощо.

2. Переважно фіскальний характер фінансування соціальної сфери. Нерозвинутість механізмів диверсифікації надання соціальних послуг та стихійність у запровадженні платного сегмента цієї сфери зумовили надмірне фінансове навантаження на державний і місцеві бюджети при розпорошенні та низькому контролі за цільовим використанням отримуваних бюджетних коштів.

3. Можливість для суб'єктів господарювання здобуття конкурентних переваг за рахунок нехтування соціальною відповідальністю. Практика соціально відповідального ведення бізнесу досить повільно набувала поширення серед вітчизняних підприємств. Зловживання можливостями повільного збільшення заробітної плати в регіонах чи сегментах ринку праці, де наявний надлишок робочої сили, збереження несприятливих умов праці, екологонебезпечних способів виробництва нерідко зумовлювали збереження значної конфліктності у відносинах між бізнесом та працівниками, бізнесом і місцевою владою.

4. Відсутність реально діючого ринку праці. Неадекватність механізмів регулювання попиту і пропозиції працівників на вітчизняному ринку праці зумовила структурні деформації в системі професійної підготовки, надлишок фахівців одних та дефіцит інших спеціальностей, виникнення локальних дефіцитів та надлишків працівників в окремих регіонах і, як наслідок, – зниження ефективності використання трудового потенціалу нації.

5. Відсутність належної динаміки продуктивності праці. Зростання заробітної плати (а відтак, і соціальних відрахувань), яке суттєво перевищило динаміку продуктивності праці, зумовило прогресуюче вилучення потенційних інвестиційних ресурсів підприємств на потреби поточного споживання, що сформувало умови для відтворення цього розриву. Водночас заробітна плата значною мірою втратила стимуляційну функцію оцінювання результативності трудової діяльності працівника.

6. Неефективна структура доходів населення. Надмірна частка соціальних трансфертів, динаміка яких не залежить безпосередньо від рівня економічної активності їх одержувачів, не дала змоги встановити належний зв'язок між економічною динамікою та зростанням споживчого попиту. Надто висока диференціація доходів за регіональною та професійною ознаками призводила до сегментації споживчого попиту, виникнення локальних "перегрівів" ринку, що, зрештою, посилювало інфляційний ефект загального зростання доходів.

7. Нерозвинутість механізмів "каналізації" доходів населення в заощадження. Зростаючі доходи, отримувані населенням, навіть ведучи до активного зростання банківських депозитів, де-факто відігравали роль акселератора споживчого кредитування. Зростання інвестиційного кредитування відбувалося значно повільніше, що пригнічувало стимуляційний ефект зростання доходів для економіки країни. На цьому тлі безпосереднє зростання споживчого попиту вело до збільшення потреби в імпорті для його задоволення, що також применшувало стимуляційний ефект цього зростання.

Однак, ситуація, що склалася в економіці України останніми роками під впливом як світових економічних тенденцій, так і внутрішніх проблем вітчизняної економіки, створила передумови для зміни ситуації.

По-перше, посилення конкурентних викликів для української економіки загострило важливість максимально ефективного використання доступних ресурсів, у першу чергу, людських. Відтак суттєво посилилась зацікавленість у реалізації потенціалу вітчизняного людського капіталу. Тривалий період недофінансування соціальної сфери зумовив суттєве знецінення цієї складової багатства нації, проте водночас показав практичну важливість інвестування в людський капітал, зумовивши збільшення як приватних, так і державних вкладень.

По-друге, ускладнення ситуації в бюджетній сфері як наслідок впливу світової валютно-фінансової кризи восени 2008 р. зумовило необхідність підвищення ефективності бюджетних видатків, у тому числі – на соціальну сферу. Відтак, очікується підвищення "попиту" на методики посилення цільового характеру видатків, зменшення непродуктивних втрат тощо.

По-третє, потреба в раціоналізації зайнятості на підприємствах, які опиняються під потужним конкурентним тиском, особливо – в умовах звуження ринків збуту в період валютно-фінансової кризи, загострює проблему вдосконалення механізмів регулювання пропозиції на ринку праці, підготовки та перепідготовки фахівців, захисту інтересів співробітників та звільнених працівників.

По-четверте, збереження значної інфляційної загрози зумовлює першочерговість механізмів мінімізації інфляційного впливу соціальних видатків та посилення їх позитивного впливу щодо генерації національного економічного зростання.

Виходячи з вищезазначеного, слід констатувати, що в Україні склалися сприятливі умови для переходу від розгляду соціальної політики як неминучого компромісу на шляху економічного зростання та ринкового реформування економіки – до усвідомлення її важливої, а в окремих напрямах – ключової ролі у формуванні новітніх конкурентних переваг національної економіки. Лише "вбудувавши" соціальну політику нового зразку в механізм економічного зростання в ролі одного з потужних генераторів останнього, видається можливим за сучасних умов зберегти та надалі посилити рівень соціальної орієнтованості економіки України, забезпечити передбачений вітчизняним законодавством рівень соціальних стандартів та їх поступове наближення до європейських показників.

Досягнення такої мети вимагає суттєвої модернізації соціальної політики держави. Основними орієнтирами цієї модернізації є такі.

1. Забезпечення цільового характеру пільг соціального спрямування, виключення можливостей користування такими пільгами осіб, які не мають нагальної потреби в їх отриманні, при різкому спрощенні механізмів отримання таких пільг категоріями населення, що їх потребують. Це вимагатиме:

– монетизації частини пільг з урахуванням світового, у тому числі російського досвіду в цьому процесі;
– нормування пільг з урахуванням встановлених норм споживання житлово-комунальних, транспортних, медичних та інших послуг – з метою виключення надмірного споживання з їх використанням;
– запровадження єдиного реєстру отримувачів та єдиного електронного обліку прав на отримання пільг, автоматизація процесу надання права на отримання пільги;
– запровадження (на постійній основі – у 2008 р. подібний ценз було введено Законом України "Про Державний бюджет на 2008 рік…") дохідного цензу, досягнення якого веде до позбавлення права на отримання пільги.

2. Підвищення ефективності використання бюджетних видатків на соціальну сферу, забезпечення їх цільового використання, що передбачає:

– модернізацію управління установами соціальної сфери (насамперед – сфери охорони здоров'я) за рахунок посилення повноважень та ініціативних дій місцевих влад;
– послідовне запровадження страхових засад у наданні соціальних послуг при беззаперечному та на високому рівні забезпеченні надання базових соціальних послуг за рахунок державного бюджету;
– раціоналізацію фінансування установ соціальної сфери з диференціацією залежно від їх навантаження, місця розташування, потреб розвитку; збільшення інвестиційної складової соціальних видатків для уникнення непоправних втрат соціальної інфраструктури;
– диверсифікацію надавачів соціальних послуг (насамперед – у житлово-комунальному секторі) з метою забезпечення максимально ефективного використання видатків центрального та місцевих бюджетів, коштів кондомінімумів тощо.

3. Посилення впливу держави на розподіл доходів через фіскальні механізми. Держава має забезпечити вилучення та перерозподіл частини отримуваних в суспільстві високих доходів, враховуючи, що значна частина таких доходів утворилася не завдяки продуктивності їх отримувачів, а через структурну недосконалість вітчизняних ринків. Відтак певне згладжування надмірної диференціації доходів можливе за рахунок запровадження:

– прогресивної ставки прибуткового оподаткування громадян, яка має передбачати зниження ставки податку для низькодохідних категорій населення та запровадження більш високої ставки – для високодохідних; розрахунок адекватної шкали оподаткування може передбачати збереження нинішнього загального рівня податкових надходжень, оскільки позитивний ефект очікується саме від зміни розподілу доходів;

– оподаткування нерухомості, яка знаходиться у власності фізичних осіб, а також нерухомості невиробничого призначення, яка належить юридичним особам, з передбаченням чіткої загальнодоступної соціальної пільги, яка виключатиме оподаткування реально використовуваного власником житла;
– впорядкування розрахунку величини та сплати рентних платежів за використання надр, аграрних, природно-кліматичних, рекреаційних ресурсів.

4. Прискорення процесу впровадження пенсійної реформи з формуванням механізмів інвестиційного використання коштів пенсійних фондів, гарантуванням надійності їхніх вкладень, що передбачатиме:
– створення системи страхування пенсійних внесків;
– розширення спектра фінансових інструментів, доступних для інвестування;
– завершення формування нормативно-правової бази пенсійного страхування, у тому числі – визначення чіткого співвідношення відповідальності державних та недержавних установ пенсійного страхування.

5. Активізація державної політики на ринку праці з метою його якнайшвидшої адаптації до структурних змін, які відбуваються в економіці, та оптимізації використання трудового потенціалу регіонів та країни в цілому, зокрема:
– забезпечення стратегічної адекватності державного замовлення на підготовку фахівців системами вищої та спеціальної освіти;
– запровадження механізмів оперативної поточної перепідготовки працівників, які вивільняються або бажають змінити спеціальність за власною ініціативою;
– вжиття заходів щодо підвищення територіальної мобільності працівників;
– розширення мережі соціальних робіт для абсорбції чисельності вивільнених працівників, що зростає.

6. Заохочення заходів, які здійснюються підприємствами для підвищення продуктивності праці та супроводжуються відповідним збільшенням доходів працівників, а саме:
– впровадження податкових стимулів інвестиційних процесів, пов'язаних із підвищенням продуктивності використання трудових ресурсів;
– заохочення проведення навчань із підвищення кваліфікації персоналу підприємств, у тому числі середнього та вищого управлінського персоналу – для різних категорій персоналу та галузей економіки такі навчання могли б фінансуватися за рахунок коштів самих підприємств, громадян, центрального чи місцевих бюджетів, а також міжнародної технічної допомоги;
– запровадження практики угод між підприємствами та регіональними центрами зайнятості щодо можливостей пріоритетного працевлаштування працівників, вивільнених унаслідок запровадження підприємствами технологій, які збільшують продуктивність праці та зменшують потребу в персоналі.

7. Здійснення цільових кроків щодо стимулювання розвитку національного виробництва у відповідь на зростання внутрішнього споживчого попиту, зокрема:
– спрощення умов для довгострокового кредитування інвестиційних проектів;
– запровадження виважених обмежень надходження на український споживчий ринок надмірного імпорту;
– розбудова інфраструктури внутрішнього ринку, надання інформаційно-методичної підтримки доведення вітчизняної продукції до споживача;
– тимчасове призупинення приєднання України до відповідного положення СОТ та запровадження практики пріоритетного придбання бюджетними установами товарів вітчизняного виробництва.

8. Заохочення й розвиток соціальної відповідальності бізнесу:
– запровадження фіскальних засобів заохочення соціальної відповідальності бізнесу;
– активне пропагування цінностей та стандартів соціально відповідального бізнесу;
– державна підтримка національних і міжнародних ініціатив, пов'язаних із соціальною відповідальністю, сприяння запровадженню в Україні міжнародних соціальних стандартів ведення бізнесу;
– запровадження відносин державно-приватного партнерства, що полягає у встановленні довгострокових відносин між суб'єктами центральної або місцевої влади та підприємствами чи їх громадськими об'єднаннями з приводу вирішення важливих для суспільства соціально-економічних проблем.

IV. Висновки

Впровадження пропонованих структурних зрушень спроможне надати позитивний імпульс подальшому розвиткові соціальної орієнтації економіки України. Завдяки тому, що така система заходів дає змогу вийти з "глухого кута розвитку", в якому опинилась вітчизняна соціальна політика в умовах валютно-фінансової дестабілізації та посилення бюджетних обмежень, вона може розглядатися як "точка консолідації", що приведе до мінімізації конфліктності у відносинах між державою, роботодавцями та пересічними громадянами.

Література
1. Скуратівський В.М. Соціальна політика : навч. посіб. / В.М. Скуратівський, О.М. Палій. – К. : УАДУ, 2002. – 360 с.
2. Соціальна політика регіону : монографія / В.В. Говоруха, В.Г. Бульба, С.О. Горбунова-Рубан та ін. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2006. – 272 с.
3. Статистичний щорічник України за 2008 рік / Держкомстат України ; [за ред. О.Г. Осауленка]. – К. : Консультант, 2009. – 486 с.

УДК 321.7: 351.96

МОЖЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ІНТЕГРАЛЬНОГО ПІДХОДУ ПІД ЧАС РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЙ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ МІСТ

Копилова Н.А.
здобувач Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation
In an article based on an integral approach proposed mechanism of social development strategy for the city to discover its elements are given practical recommendations on its implementation.

Анотація
У статті на основі використання інтегрального підходу запропоновано механізм реалізації стратегії соціального розвитку міст. Розкрито його складові. Подано практичні рекомендації щодо впровадження цього механізму в систему управління сучасних міст.

Ключові слова
Соціальний розвиток, соціальний захист, соціальне забезпечення, інтегральний підхід, Агентство соціального розвитку.

І. Вступ

Останніми роками зріс інтерес науковців і практиків до дослідження соціального розвитку, що пов'язано з необхідністю підвищення добробуту населення, боротьбою з бідністю в умовах, коли старі підходи до забезпечення соціального благополуччя не завжди виявляються ефективними. Особливо значущою проблема ефективного вирішення питань соціального розвитку є в сучасному українському суспільстві. Україна переживає серйозну кризу соціальної сфери, і ця криза багато в чому є результатом і показником глибокої розузгодженості дій органів влади з інтересами людини. У результаті останнім часом різко зріс рівень соціальної напруженості та непринйняття влади як такої, що блокує можливість здійснення реформ і вимагає негайної корекції управління соціальним розвитком.

З урахуванням того, що відповідальність за вирішення більшості соціальних проблем Лежить на низовому, місцевому рівні, на особливу увагу заслуговує питання соціального розвитку територіальних громад міст, в яких зосереджено основний людський потенціал нашої країни.

Соціальній політиці та соціально-економічному розвитку міст присвячено чимало наукових праць українських дослідників. Розробкою наукової проблематики, пов'язаної із соціальним розвитком, займалися Б. Адамов, Н. Болотіна, С. Бандур, М. Долішний, Т. Заяць, В. Куценко, Е. Лібанова, Н. Хміль та інші. Питанням підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади на рівні міста присвячено праці таких вітчизняних авторів, як В. Бабаєв, В. Бакуменко, О. Бабич, А. Гошко, В. Дзюндзюк, В. Корженко, В. Луговий, Н. Мельтюхова, Н. Миронова, Л. Товажнянський, Ю. Чернецький, Ю. Шаров та ін.

Проте, незважаючи на багатобічний розгляд соціальних проблем, зокрема і на рівні міста, ще недостатньо опрацьованими залишаються питання комплексного забезпечення соціального розвитку міських громад та конкретних стратегій його забезпечення в сучасних умовах.

ІІ. Постановка завдання

Основною метою цієї публікації є розробка механізму реалізації стратегії соціального розвитку для сучасних міст. Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення таких завдань:
– виявити основні підходи до забезпечення соціального благополуччя та їхні особливості;
– опрацювати інтегральний підхід до реалізації стратегій соціального розвитку;
– розробити механізм управління соціальним розвитком на рівні територіальної громади міста.

ІІІ. Результати

Аналіз наукової літератури [1; 6; 7; 9; 10] дає змогу виділити чотири основних концептуальних підходи щодо забезпечення соціального благополуччя:
– соціальна філантропія (яка покладається на приватні пожертвування, волонтерську діяльність і некомерційні організації під час забезпечення соціальних

потреб, вирішення соціальних проблем і створення соціальних можливостей);
– соціальна робота (яка під час досягнення цілей забезпечення благополуччя покладається на професійний персонал соціальних працівників);
– соціальне адміністрування (яке покладається на державне забезпечення певного набору соціальних послуг для громадян);
– соціальний розвиток (який передбачає раціональне поєднання соціального та економічного прогресу).

Соціальний розвиток як концептуальний підхід має міждисциплінарний фокус, поєднуючи зусилля економістів, соціологів, фахівців із державного управління для визначення принципів та напрямів вирішення ключових соціальних проблем. На відміну від інших підходів, соціальний розвиток спрямований не тільки на визначення можливостей задоволення існуючих потреб людей, а й забезпечення соціального благополуччя населення на тривалу перспективу за рахунок поєднання зусиль різних соціальних суб'єктів – держави, підприємців, громадськості. Отже, соціальний розвиток являє собою процес керованих соціальних змін, покликаний забезпечити благополуччя населення сьогодні й на майбутнє.

Серед основних ідеологій, які найбільше вплинули на соціальний розвиток, можна виділити три: індивідуалізм, комунітаризм і колективізм.

Індивідуалізм надає переважне значення індивідуальному вибору, свободі й особистим правам. Згідно із цією ідеологією, основна відповідальність за вирішення соціальних проблем покладається безпосередньо на саму людину.

Комунітаризм основну відповідальність за вирішення соціальних проблем покладає на громаду, групу осіб, що мають спільні інтереси, цінності тощо.

Колективістська ідеологія стверджує, що соціального благополуччя можна досягти виключно в межах великих співтовариств – суспільств, цивілізацій і навіть світу. При цьому, згідно із цією ідеологію, людина сама по собі не в змозі виступати самостійним суб'єктом соціального розвитку.

На основі розглянутої таксономії ідеологій можна виділити три головні типи стратегій соціального розвитку. По-перше, це стратегії, які покладають головну відповідальність за забезпечення соціального розвитку на індивідуумів (індивідуалістичний або підприємницький тип стратегій). По-друге, це стратегії, які відводять головну роль у забезпеченні соціального розвитку територіальним громадам (комунітаристський тип стратегій). По-третє, це стратегії, в яких головним актором у забезпеченні соціального розвитку є держава (державницький тип стратегій).

Між тим, найбільш доцільним, на нашу думку, під час реалізації соціального розвитку міст є використання інтегрального підходу, що передбачає спільну реалізацію стратегій усіх трьох типів. Саме такий підхід дає змогу максимально мобілізувати різноманітні соціальні інституції, включаючи бізнес, громади та державу, для забезпечення соціального благополуччя, оскільки в цьому разі стратегії розглядаються не як такі, що конкурують одна з одною, а як такі, що доповнюють одна одну.

Інтегральний підхід вимагає створення формальних організаційних структур, які можуть прийняти відповідальність за управління діями із соціального розвитку й погоджувати реалізацію різних стратегій. Ці структури мають існувати на різних рівнях, але, врешті-решт, їхня діяльність потребує координування на національному рівні. І, звичайно ж, у цих структурах повинні працювати кваліфіковані фахівця, у яких є знання та навички, необхідні для участі в діяльності з досягнення цілей соціального розвитку.

За умови реалізації інтегрального підходу до стратегії соціального розвитку, територіальна громада, перш за все, розглядається як партнерське співтовариство рівних асоційованих членів, кожний з яких від цієї взаємодії одержує не просто певні види преференцій, а й довгострокові умови для вирішення своїх проблем і задоволення своїх інтересів у режимі безконфліктності. Отже, кожен суб'єкт міського розвитку в такому разі отримує свої дивіденди.

Наприклад, приватний бізнес завдяки такому підходу мінімізує свої ризики, комунальний сектор економіки оптимізує свою діяльність як рівний партнер ринкових відносин, а населення одержує основні дивіденди у вигляді нових робочих місць, підвищення рівня і якості життя тощо.

Механізми реалізації інтегрального підходу конкретизуються в таких положеннях:
– спільному формуванні цілей, напрямів, пріоритетів і способів перспективного розвитку міста;
– розробці концептуальних основ взаємодії державної влади, місцевого самоврядування, бізнесу та громадськості;
– нормативному оформленні концептуальних основ взаємодії;
– розробці соціальних замовлень для кожного учасника взаємодії;
– використанні інноваційних технологій управління соціальним розвитком.

Реалізація цих заходів на рівні конкретного місту є можливою в межах запропонованого нижче механізму (рис. 1).

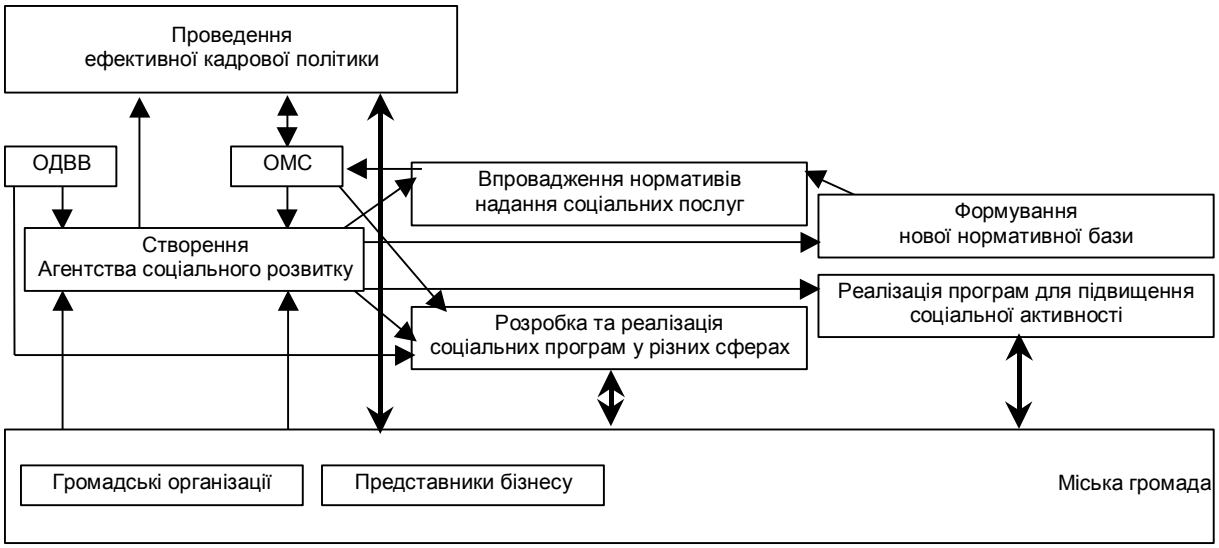

Рис. 1. Механізм управління соціальним розвитком міста

Розглянемо його складові докладніше.

1. Створення Агентства соціального розвитку.

Ефективне функціонування механізму базується на інституціоналізації міжсекторної взаємодії.

Загалом у науковій літературі найбільш поширеним є два підходи щодо інституцій, які можуть виступати стрижнем усіх процесів соціального розвитку [3; 4]. Згідно з першим підходом, головні функції щодо управління соціальним розвитком необхідно покласти на спеціально створений у виконавчих органах міської ради структурний підрозділ. До його функцій, до речі, передбачається віднести й координацію та узгодження різних прикладних програм соціального розвитку з територіальною громадою та всіма зацікавленими особами.

Другий – створення незалежного інституту, до роботи якого були б залучені представники різних соціальних, професійних, територіальних, демографічних груп.

Другий підхід, на нашу думку, є більш ефективним, оскільки дає змогу зосередити зусилля та розподілити відповідальність за результати реалізації стратегії між усіма суб'єктами соціального розвитку міста.

Отже, важливим елементом механізму, заснованого на використанні інтегрального підходу, є створення Агентства соціального розвитку.

Таке Агентство повинно бути громадською організацію з делегованими повноваженнями, може створюватися з представників міської ради, місцевих адміністрацій, керівників містоутворюючих підприємств, асоціацій підприємців, громадських організацій.

Серед функцій Агентства може бути: узгодження різних програм соціального розвитку, узгодження інтересів і позицій органів державної влади, місцевого самоврядування та громадськості; моніторинг виконання соціальних програм; обговорення ініціатив щодо вирішення різних соціальних проблем; проведення моніторингу громадської думки стосовно певних аспектів реалізації міської стратегії; розробка пропозицій щодо внесення змін у заходи стосовно реалізації соціальних програм; здійснення контролю над дотриманням визначеної стратегії всіма суб'єктами соціальної розвитку, зокрема щодо витрачених коштів для проведення тих чи інших заходів.

Серед прикладних завдань цього Агентства можна виділити: сприяння розвитку системи житлової іпотеки, налагодження контактів з потенційними інвесторами, проведення конкурсів щодо фінансування соціальних програм, проведення соціологічних та інших досліджень з актуальних проблем соціального розвитку, моніторинг надання адресної допомоги бідним сім'ям і самотнім громадянам; розробка механізмів ресурсного забезпечення соціальної політики, забезпечення громадського контролю надання послуг, в тому числі у сфері медицини й освіти, проведення аудиту комунальних підприємств.

Місце Агентства соціального розвитку в системі реалізації міської стратегії та соціальних програм наведено на рис. 2.

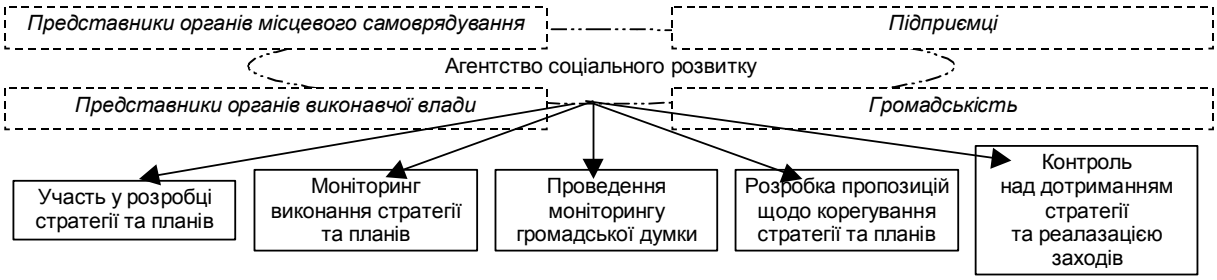

Рис. 2. Місце Агентства соціального розвитку в реалізації стратегії соціального розвитку

2. Проведення ефективної кадрової політики.

Важливою передумовою реалізації стратегії соціального розвитку є реалізація ефективної кадрової політики, яка включатиме комплекс заходів з підбору, розстановки, оцінювання результатів діяльності працівників виконавчих органів місцевих рад [5; 8].

Кадрова політика на рівні міської ради як сфера діяльності повинна включати:

– ухвалений план кадрової роботи, що охоплює всі аспекти управління персоналом, відповідає цілям і загальним завданням соціального розвитку;
– систему планування людських ресурсів і розвитку кадрового потенціалу, включаючи програми розвитку організації, аналіз потреб у персоналі, програми підвищення кваліфікації й перепідготовки, системи оцінки роботи та розвитку кар'єри, розвиток організаційної культури;
– систему комплектування штатів і відбору різних категорій працівників, включаючи керівний персонал тощо.

Основні орієнтири кадрової політики на рівні міста пов'язані з:

– розглядом міста як системи і, відповідно, постановкою завдань, пов'язаних з життєдіяльністю не окремих галузей, а міста в цілому;
– орієнтацією на розвиток, формування й освоєння нових професійних підходів і технологій, роз'ясненням цілей, стратегій та завдань, технологізація управлінської діяльності;
– орієнтацією на зміни, освоєння нових напрямів діяльності, пошук нестандартних рішень і нових ресурсів управління та розвитку;
– зв'язком кадрової політики з конкретними завданнями соціального розвитку, узгодженням всіх кроків з розвитку персоналу із стратегією розвитку міста;
– програмуванням роботи, постановкою окремих завдань у їх тісному взаємозв'язку із організацією роботи в цілому, аналізом результатів і наслідків виконання завдань.

Серед заходів кадрової роботи, які сприятимуть підвищенню якості міського менеджменту, слід виділити якісний підбір і розстановку кадрів, гнучку систему оплати праці й систему заохочень, оцінку та атестацію, підвищення кваліфікації, роботу з кадровим резервом.

Серед базових принципів під час підбору та розстановки кадрів варто виділити принцип гласності та об'єктивності, забезпечення рівного доступу до посад у системі органів управління.

3. Реалізація програм для підвищення соціальної активності.

Слід відзначити, що міські органи влади в будь-якому разі виконують не тільки функції управління та регулювання, пов'язані з поточною діяльністю та соціально-економічними процесами на території, а й виступають головною ланкою в системі реалізації стратегії розвитку території. Не зважаючи на важливість інших суб'єктів міського розвитку, саме виконавчі органи місцевих рад покликані забезпечувати комплексність розвитку міста, поєднуючи соціальний, економічний, екологічний розвиток міста. При цьому саме місцеві ради, їх керівники та їх виконавчі органи виступають основним суб'єктом, згідно із Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" [2], повинні захищати та представляти інтереси територіальної громади у відносинах із центральними та місцевими органами виконавчої влади з різних питань міського розвитку.

Отже, реалізація програм соціальної активності має бути прерогативою саме органів місцевого самоврядування.

Серед заходів, спрямованих на розвиток суб'єктного потенціалу мешканців міста, можна виділити:

– організацію навчання ініціативних груп з питань міського управління й соціального розвитку;
– організацію PR-програм, спрямованих на просування стратегій міського розвитку;
– залучення громадян через спеціально створені громадські комітети до аналізу й оцінювання результатів реалізації програм;
– розширення повноважень органів самоорганізації населення, вуличних, будинкових комітетів;

– активне використання в управлінні результатів опитування громадської думки, референдумів, зокрема щодо таких міських питань, як розвиток міської інфраструктури, поліпшення діяльності соціальних служб і охорони і/або відновлення старих будівель, архітектурних пам'яток, запровадження пільг, місцевих податків тощо.

4. Формування нової нормативно-правової бази місцевого самоврядування.

У цьому разі йдеться про вдосконалення Статуту міста і створення умов для посилення контрольної участі територіальної громади. Збалансоване вирішення завдань соціального розвитку вимагає встановлення чітких правил використання всіх місцевих ресурсів, а також встановлення контролю за всіма суб'єктами господарської діяльності, незалежно від форм власності (комунальними, приватними). Розвинена нормативно-правова база – найважливіший чинник соціального розвитку. А положення Статуту міста можуть виступити основою для реального захисту прав мешканців міста та суб'єктів господарювання.

5. Формування бази соціальних нормативів.

Одним з ключових завдань, вирішення яких необхідне для реалізації стратегії розвитку міста, є визначення соціальних норм, за якими надаються різні послуги населенню. Використання виключно державних або регіональних нормативів, як правило, призводить до зростання витрат та зниження якості наданих послуг. Отже, всі послуги повинні мати свої стандарти якості та обґрунтовану вартість (якщо вони є платними).

6. Здійснення управління на основі соціальних програм.

Діяльність щодо управління містом має здійснюватися на основі довгострокової стратегії розвитку, практичним втіленням якої мають стати програми розвитку різних підсистем соціальної сфери, зокрема, освіти, житлово-комунального господарства, медицини, будівництва житла тощо. Діяльність відповідно до ухвалених програм, які містять перелік конкретних заходів та термінів їх реалізації, є гарантом прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та можливості дати конкретні оцінки результативності їхньої роботи. Соціальні програми повинні бути основою оперативних нарад, оцінювання діяльності підрозділів і їх керівників, аналізу обсягу виконуваних функцій тощо.

Слід зазначити, що функції щодо контролю за виконанням програм має виконувати не тільки Агентство соціального розвитку, а й усі громадяни міста, що повинні мати можливість отримувати будь-яку інформацію, яка стосується питань соціального розвитку міста.

Впровадження зазначеного механізму, дасть змогу, на нашу думку, забезпечити ефективне виконання будь-якої стратегії соціального розвитку, оскільки він передбачає використання потенціалу всіх суб'єктів міського розвитку та їх об'єднання навколо досягнення спільної мети – забезпечення соціального благополуччя для всіх мешканців міста.

IV. Висновки

Для поєднання та спільної реалізації існуючих стратегій соціального розвитку на рівні міста найбільш доцільним видається використання інтегрального підходу, який надає можливість максимально мобілізувати різноманітні соціальні інституції, включаючи приватні, громадські й державні, для забезпечення соціального благополуччя, оскільки в цьому випадку програми соціального та економічного розвитку розглядаються не як такі, що конкурують одна з одною, а як такі, що доповнюють одна одну.

Ключовою інституією, що відповідає за розробку скоординованої позиції територіальної громади, реалізацію та ефективне виконання розроблених заходів щодо виконання стратегії, є Агентство соціального розвитку, до якого повинні входити представники виконавчої влади, місцевого самоврядування, бізнесу та громадськості. Саме воно повинно координувати та спрямовувати діяльність щодо вдосконалення нормативно-правової бази; упровадження нових форм фінансового й організаційного менеджменту; реалізації ефективної кадрової політики; забезпечення прозорості діяльності управлінських структур; встановлення системи соціальних стандартів та нормативів.

Особливості реалізації інтегрального підходу на регіональному та низовому рівні сільських і селищних громад стане предметом наших подальших досліджень.

Література

1. Соціальний розвиток України: сучасні трансформації та перспективи / НАН України ; Рада по вивченню продуктивних сил України ; Богдан Михайлович Данилишин (ред.). – Черкаси : Брама-Україна, 2006. – 758 с.
2. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Новак І.М. Соціальний розвиток регіонів України: оцінка та напрями зменшення диспропорцій : монографія / І.М. Новак; НАН України; Інститут економіки промисловості; Інститут демографії та соціальних досліджень. – Донецьк ; К., 2008. – 196 с.
4. Рибак В.В. Теоретичні засади управління розвитком міст / В.В. Рибак, Б.І. Адамов ;

НАН України ; Інститут економіки промисловості. – Донецьк, 1997. – 40 с.
5. Сенктон Е. Системи міського управління / Е. Сенктон ; пер. з англ. Світлана Куц. – Х. : Центр освітніх ініціатив, 2001. – 95 с.
6. Управління соціальним розвитком: історія, теорія, методологія : [монографія] / Серьогін С.М., Решетніченко А.В., Сурмін Ю.П., Парубець О.І., Брус Т.М. ; Національна академія держ. управління при Президентові України ; Дніпропетровський регіональний ін-т держ. управління. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2005. – 228 с.
7. Теория и методология социальной работы : учеб. пособ. / С.И. Григорьев, Л.Г. Гуслякова, В.А. Ельчанинов и др. ; под ред. С.И. Григорьева ; Ин-т "Открытое общество". – М. : Наука, 1994. – 185 с.
8. Підвищення ефективності місцевого самоврядування в Харкові на основі науково-технічного, соціально-економічного і кадрового потенціалу міста / В.А. Шумілкін, В.М. Бабаєв, В.І. Луговий, Л.Л. Товажнянський, О.Г. Романовський. – Х. : НТУ "ХПІ", 2003. – 399 с.
9. Fountain J. Comment: Disciplining Public Management Research // Journal of Policy Analysis and Management. – 1994. – Vol. 13. – № 2. – P. 269–277.
10. Thompson F. The New Public Management // Journal of Policy Analysis and Management. – 1997. – Vol. 16. – № 1. – P. 165–176.

УДК 352.354

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ В ОХОРОНІ ЗДОРОВ'Я

Рожков Г.С.

кандидат медичних наук
Київська міська санітарно-епідеміологічна станція

Annotation

The author of the article reveals the concept of "planning" and "strategic planning". The correlation of strategic planning elements is investigated in the article. The necessity and advantages of applying key components of efficient management in development of a strategy plan at all levels in health care industry are reflected in the article.

Анотація

Автором статті розкрито поняття "планування" й "стратегічне планування". Досліджено взаємозв'язки елементів стратегічного планування. Показано переваги і необхідність використання найважливіших компонентів ефективного менеджменту в розробці стратегічних планів охорони здоров'я на всіх рівнях управління.

Ключові слова

Планування, стратегічне планування, стратегічне передбачення, стратегія, ефективний керівник, стратегічний аналіз, стратегічний вибір, реалізація стратегії.

І. Вступ

Сучасний темп зміни і збільшення знань є настільки великим, що стратегічне планування видається єдиним способом формального прогнозування майбутніх проблем і можливостей. Воно забезпечує вищому керівництву засіб створення плану на тривалий термін. Стратегічне планування дає також основу для прийняття рішення. Знання того, чого організація хоче досягти, допомагає уточнити найбільш відповідні шляхи дій. Формальне планування сприяє зниженню ризику при прийнятті рішення. Приймаючи обґрунтовані й систематизовані планові рішення, керівництво знижує ризик прийняття неправильного рішення через помилкову або недостовірну інформацію про можливості підприємства або про зовнішню ситуацію, оскільки планування слугує для формулювання встановлених цілей, воно допомагає створити єдність загальної мети всередині організації.

Стратегічне планування являє собою особливий вид практичної діяльності людей, планової роботи, яка полягає в розробці стратегічних рішень, що передбачають висунення таких цілей, і стратегій поведінки відповідних об'єктів управління, реалізація яких забезпечує їх ефективне функціонування в довгостроковій перспективі, швидкій адаптації до змін умов зовнішнього середовища.

У державах з розвинутою економікою стратегічне планування виступає як важливий елемент державного регулювання господарства. Планомірний розвиток суспільства – це одне з основних досягнень людської цивілізації. Стратегічне планування допомагає підтримувати необхідні економічні пропорції. З його допомогою забезпечується узгоджена цілеспрямованість функціонування всіх ланок господарської системи суспільства.

II. Постановка завдання:

– з'ясувати сутність поняття "стратегічне планування";
– дослідити взаємозв'язки елементів стратегічного планування;
– визначити необхідність використання компонентів ефективного менеджменту в розробці стратегічних планів охорони здоров'я.

III. Результати

Питання розвитку складових державної політики України в галузі охорони здоров'я досліджували такі провідні українські вчені: М. Білинська, О. Біловол, С. Бугайцов, Ю. Вороненко, Ю. Гайдаєв, М. Голубчиков, Т. Грузєва, А. Зіменковський, Д. Карамишев, Б. Криштопа, В. Лехан, В. Лобас, В. Москаленко, А. Нагорна, М. Поліщук, В. Пономаренко, В. Пасько, Я. Радиш, В. Скуратівський, Г. Слабкий, І. Солоненко, В. Таралло, В. Чебан, О. Черниш, О. Шаптала, М. Шутов, Н. Ярош та ін.

Фундаментальні теоретичні положення стратегічного планування висвітлено у працях відомих російських та вітчизняних дослідників, зокрема Є. Беляєва, Д. Бенедиктова, Р. Вялкова, С. Гаспаряна, В. Гройсман, В. Денисова, І. Захарова, Ю. Комарова, Ю. Лісіцина, В. Мартиненко, В. Медіка, А. Меркова, В. Овчарова, В. Поліського, А. Решетнікова, І. Серегіна, В. Філатова. У цих працях розроблені основи методології використання моделювання в охороні здоров'я, визначенj обов'язкові умови формування стратегії за принципом оцінювання можливих змін у перспективі, показана значущість вибору для різних медичних установ і галузі в цілому з безлічі критеріїв найбільш інформативних, розроблені методики розрахунків їх прогнозних значень.

Ми вважаємо, що у широкому значенні поняття "планування" – це передбачення майбутнього, побудова моделі бажаного й намічуваного майбутнього стану системи (суб'єкта) при одночасному встановленні шляхів, способів, засобів і строків досягнення цього стану, планованих дій. Воно є основною функцією управління й стрижнем керівної підсистеми системи охорони здоров'я.

Мета діяльності суб'єктів обов'язково має збігатися із цілями діяльності системи в цілому й мати при цьому суспільно значущий характер. Наприклад, метою програми реформи охорони здоров'я в Україні має бути поліпшення показників суспільного здоров'я, а не, скажімо, збільшення заробітної плати медиків, оскільки це буде одним зі способів досягнення суспільно значущої мети.

До кінця 60-х рр. минулого століття групою японських економістів, американцем Демінгом у теорію планування було введено поняття "планування в умовах обмежених ресурсів". В основі цього поняття лежить аксіома: будь-яке громадсько корисне виробництво стримується обмеженими ресурсами [1, с. 134]. Економістами Японії й США було сформульовано методику визначення цілей програми з урахуванням постійного збільшення ефективності використання ресурсів на основі реалізації заходів для безперервного поліпшення якості роботи [3, с. 146].

Дослідивши теоретичні аспекти цього питання, можна визначити планування як основний розділ економіки, який є найважливішим заходом у визначенні дій будь-якого суб'єкта або системи для досягнення мети їх діяльності, обов'язково враховує суспільну значущість на умовах ефективного використання ресурсів. Усі програми розподіляються за цілями: стратегічні (на 5 років); тактичні (від 1 року до 5 років); оперативні (до 1 року).

На наш погляд, розпочинаючи стратегічне планування галузі, необхідно спиратися на такі методичні й цільові настанови: рівнодоступність охорони здоров'я для громадян; всебічний аналіз довгочасних рішень; взаємозалежне комплексне планування; підкріплення планів прогнозними розробками; проведення заходів з метою запобігання втратам.

У повсякденному розумінні прийнято вважати що, стратегічне планування на основі аналізу й виділення пріоритетів має забезпечувати чітку оцінку цілей і напрямів діяльності, визначати набір дій і рішень для досягнення цих цілей.

Ми переконані, що першорядним завданням стратегічного планування є забезпечення нововведень і змін у самій системі охорони здоров'я. Слід зазначити, що при науково обґрунтованому плануванні існує стійка позитивна кореляція між плановими й досягнутими результатами.

Неодмінним атрибутом планування має бути організаційне стратегічне передбачення, що базується на досвіді минулих стратегічних рішень і на розвитку перспективного мислення управлінських кадрів. На жаль, близько 75% засобів скеровується на вирішення низькоефективних, але високовитратних завдань; при цьому відомо, що навіть разові фінансові ін'єкції у високоефективні цілі дають гарний результат [4, с. 349].

Проблема неоцінення ролі керівників у цьому процесі значно ширше простого ініціювання процесу стратегічного планування. Необхідно постійно організовувати, контролювати, аналізувати, проводити оцінювання й вносити адекватні корективи. А для цього потрібні менеджери установ охорони здоров'я, які прогресивно мислять і діють.

Ефективного менеджера можна уявити у вигляді штучного товару, і його треба вміти розглянути й підтримати, оскільки тільки ефективні менеджери створюють ефективні організації, впливають на рівень роботи й результати, стають рушієм змін.

У результаті дослідження академік РАМН, професор А.І. Вялков стверджує, що стратегічна політика без керівників, які можуть її реалізовувати, недосяжна, оскільки це досить складний процес, що вимагає кваліфікованого управління. На рис. 1 подано найважливіші компоненти ефективного менеджменту [5, с. 173].

Рис. 1. Компоненти сучасного менеджменту

У ході дослідження було встановлено, що стратегія має являти собою детальний всебічний план, розроблений з погляду всієї перспективи системи, а не окремих її елементів, але водночас мати чітку адресність. При цьому план має залишатися цілісним протягом тривалого часу, але мати достатню гнучкість, щоб за необхідності можна було здійснити модифікацію й переорієнтацію окремих (додаткових) обставин. Необхідно мати можливість стратегічного маневру і, крім плану дій, треба тримати в резерві й план на випадок непередбачених, додаткових обставин. Розробка стратегічних планів охорони здоров'я необхідна на всіх рівнях управління, аж до медичних організацій.

Особливого значення набуває впровадження системи стратегічного планування охорони здоров'я у великих містах, що виконують функції міжтериторіальних центрів надання високотехнологічної спеціалізованої медичної допомоги [2, с. 108].

Специфікою розробок стратегічних планів в умовах великих населених пунктів є необхідність визначення раціональних потоків хворих між медичними організаціями різної відомчої й територіальної підпорядкованості. Принципова схема цього процесу подана на рис. 2.

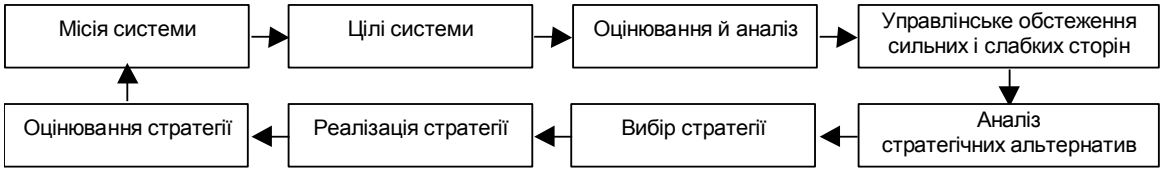

Рис. 2. Принципова схема процесу планування

Ряд відмінних рис характеру стратегічного планування: масштабність і непорушність; складність і подвійність; фундаментальність і довгостроковість; значущість змін і залежність від оточення. Узагальнена модель елементів стратегічного планування подана на рис. 3.

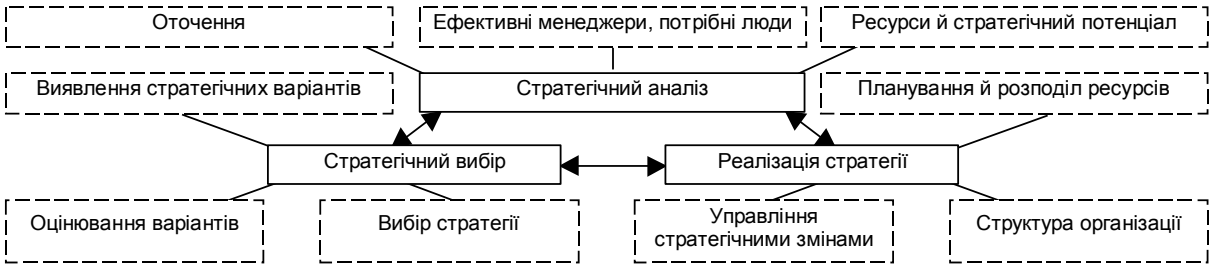

Рис. 3. Взаємозв'язки елементів стратегічного планування

Головним завданням стратегічного планування, на наш погляд, має бути визначення напрямів розвитку й використання ресурсного потенціалу для поліпшення стану здоров'я населення. Найважливішим із цих напрямів виступають структурні перетворення в охороні здоров'я, включаючи реструктуризацію мережі медичних організацій.

Для реалізації завдань у рамках стратегічного планування доцільно створювати спеціальні підрозділи в системі управління охороною здоров'я, які зможуть координувати елементи стратегічного планування як по горизонталі, так і по вертикалі.

У свою чергу, організаційна робота стратегічних управлінських структур регіонального рівня має спиратися на потужні, оснащені технікою, технологіями й кваліфікованими кадрами центри медичної інформатики, аналізу й прогнозування [2, с. 116].

Сучасна економічна наука виділяє основні постулати стратегічного планування, а саме: стратегічне планування не може бути оптимальним, але без нього рух уперед буде свідомо малоефективним; ніщо ніколи не йде чітко за планом; плани вимагають коректування по ходу справи; різноманітність факторів впливу на проблемні ситуації робить розробку стратегій важким завданням, але без його вирішення немає руху вперед.

Ми вважаємо основним принципом стратегічного планування ув'язування обсягів і структури медичної допомоги з очікуваними фінансовими ресурсами на основі чіткого визначення державних гарантій надання населенню медичної допомоги. Планування фінансово-забезпечених обсягів медичної допомоги передбачає пошук найбільш раціональних варіантів її надання.

Найважливішим етапом стратегічного планування є аналіз системи надання медичної допомоги населенню. При цьому здійснюється оцінювання відповідності системи надання медичної допомоги потребам населення.

Аналіз системи надання медичної допомоги населенню влючає в себе такі показники: міра доступності для населення медичної допомоги в рамках територіальної програми державних гарантій; якість медичної допомоги: за видами допомоги; за видами допомоги різним категоріям населення; завантаженість існуючих потужностей медичних організацій за видами допомоги в рамках територіальних утворень.

IV. Висновки

Таким чином, у ході дослідження було встановлено, що на рівні суб'єктів України у процесі стратегічного планування мають бути вирішені такі завдання: здійснено оцінювання стану здоров'я населення території, дано прогноз його розвитку на плановий період; виконано аналіз стану охорони здоров'я території, рівні його відповідності планованим потребам, виявлено резерви підвищення його ефективності; встановлено цілі, завдання й пріоритети розвитку охорони здоров'я на плановий період; визначено розміри фінансових ресурсів, виділюваних на реалізацію державних гарантій, і обсягів засобів, приваблюваних на розвиток охорони здоров'я; затверджено територіальні норми й нормативи, необхідні для планування; визначено стратегічні показники стану здоров'я населення й діяльності охорони здоров'я; прийнято територіальні програми державних гарантій забезпечення населення безкоштовною медичною допомогою; прийнято програми модернізації мережі медичних організацій території; прийнято комплекс заходів, які забезпечують реалізацію розробленої стратегії розвитку охорони здоров'я; установлено пріоритети планування цільових програм у галузі охорони здоров'я; установлено процедури організації виконання стратегічних планів і проведення (за необхідності) їх коректування.

У результаті реалізації всіх етапів стратегічного планування кінцевим результатом буде таке: сформульовані планові обсяги медичної допомоги в рамках територіальної програми державних гарантій; визначені обсяги й фінансові нормативи надання медичної допомоги, а також основні показники діяльності медичних організацій; сформульована програма модернізації охорони здоров'я.

Література

1. Джексон Томас. Как заставить стратегию работать : пер. с англ. / Томас Джексон, Канри Хосин. – М. : Ин-т комплексных стратегических исследований, 2008. – 248 с.
2. Информационные технологии в управлении здравоохранением Российской Федерации / [В.Ф. Мартыненко, Г.М. Вялкова, В.А. Полесский, Е.Н. Беляев и др.]. – М. : ГЭОТАР-Медиа, 2009. – 248 с.
3. Новая экономика / У. Эдвард Деминг ; [пер. с англ. Т. Гуреш]. – М. : Эксмо, 2006. – 208 с.
4. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование / Б.Н. Кузык, В.И. Кушлин, Ю.В. Якове. – М. : Экономика, 2009. – 591 с.
5. Управление и экономика здравоохранения / [под ред. А.И. Вялкова]. – М. : ГЭОТАР-Медиа, 2009. – 664 с.

УДК 351.5.024.5

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ У СФЕРІ БЕЗРОБІТТЯ В СІЛЬСЬКІЙ МІСЦЕВОСТІ

Шостак С.В.
аспірантка Класичного приватного університету

Annotation
The author considers an employment of population in rural locality, makes an analysis of world economic idea and offers the perfection ways of state regulation mechanism of the rural population employment

Анотація
Розглянуто зайнятість населення в сільській місцевості, проведено аналіз світової економічної думки та запропоновано шляхи вдосконалення механізму державного регулювання зайнятості сільського населення.

Ключові слова
Зайнятість, безробіття, продуктивність праці, рівень безробіття.

І. Вступ

На сьогодні в Україні набуває актуальності проблема безробіття населення, яке збільшилось у кризовий період за останні два роки. У соціальній сфері досі залишаються значні труднощі з працевлаштування населення в сільській місцевості. Особливо ця тенденція простежується, коли під час економічної кризи підприємства ставали банкрутами або зменшували свої виробничі потужності. Значна кількість сільського населення потерпала від масових звільнень, частину трудового колективу підприємств відправляли в неоплачувану відпустку на невизначений період або звільняли через реорганізацію підприємств. Тому важливість державного регулювання зайнятості сільського населення не викликає сумнівів.

ІІ. Постановка завдання:

– визначити проблеми скорочення зайнятості населення в сільській місцевості;
– розкрити причини безробіття в сільській місцевості та запропонувати шляхи їх вирішення.

ІІІ. Результати

Цю актуальну проблему досліджувало багато учених: Зазначена проблематика перебуває в полі зору вчених, її різні аспекти досліджували такі українські науковці, як: Д. Богиня, Л. Беззубко, А. Дєгтяр, Ю. Краснов, Б. Кравченко, Л. Костровець, А. Ліпенцев, В. Мандибура, В. Мартиненко, О. Мельников, А. Мерзляк, В. Огаренко, Е. Лібанова, Л. Лісогор, С. Серьогін, В. Токарева, А. Чемерис, П. Шевчук, І. Шумляєва та ін. Серед зарубіжних учених ці проблеми вивчали Д. Рікардо, В. Савченко, Ж. Сей, А. Сміт, Л. Харріс, А. Філліпс, Ф. Хайєк та інші.

Теорія зайнятості пройшла довгий шлях еволюційного розвитку й характеризується різноманіттям концептуальних підходів, методів і інструментарію досліджень.

Класична теорія зайнятості представлена в працях таких відомих економістів минулого, як А. Сміт, Д. Рікардо, Ж. Сей та ін. Класики вважали, що ринкова система здатна забезпечити повне використання ресурсів, у тому числі ресурсів робочої сили. Вони стверджували, що повна зайнятість є нормою ринкової економіки, а найкращою економічною політикою – політика невтручання держави.

Держава, впливаючи на сукупний попит у бік його збільшення, сприяє збільшенню попиту на працю, що приводить до збільшення зайнятості та зниження безробіття.

У рамках кейнсіанської концепції на зайнятість впливає не тільки сукупний попит, а й те, як розподіляється збільшення загального попиту між різними галузями, тобто структура сукупного попиту. Ефективний засіб забезпечення достатнього рівня зайнятості – це розширення інвестиційної діяльності держави, забезпечення оптимальних розмірів інвестицій з урахуванням конкретних умов економічного розвитку. Кейнсіанська модель ґрунтується на державному втручанні в управління макроекономічними процесами, а механізм її реалізації базується на закономірностях і явищах психологічного характеру (схильність до споживання, схильність до заощадження, спонукання до інвестицій), а також на мультиплікативному зв'язку між головними економічними показниками.

За твердженням Ж.Б. Сея, товари та послуги обмінюються на інші товари та послуги, тому виробництво одних зумовлює потребу в інших, постійно забезпечуючи потенційний попит [6].

Кожен виробник зацікавлений в успішній діяльності інших, оскільки вона формує ринок попиту. Успіх однієї галузі сприяє успіху інших, стимулює загальний розвиток. Розквіт промисловості супроводжується процвітанням сільського господарства тощо.

У ринковій економіці на ринку праці суб'єктами виступають працедавці та працівники. В ролі роботодавця на державних підприємствах виступає держава.

Через органи виконавчої влади за програмами забезпечення зайнятості здійснюється державне регулювання зайнятості. В економічно несприятливих сферах знижуючи соціальну напруженість державна програма зайнятості створює робочі місця.

Розробка програм зайнятості на всіх рівнях здійснюється органами державної служби зайнятості із залученням органів статистики, податкової служби, банківських установ [3, с. 55].

Програмні заходи щодо зайнятості населення повинні охоплювати всі напрями економічної політики зайнятості населення та ринку праці.

Слід зауважити, що проблеми зайнятості населення завжди були в центрі уваги. Так, в Україні вперше у 1991 р. з прийняттям Закону "Про зайнятість населення" від 01.03.1991 р. № 803-XII законодавчо визначається поняття "безробіття". Згідно із чинним законодавством, безробітними вважаються люди працездатного віку, які втратили роботу з незалежних від них причин, не мають заробітку, а також ті громадяни, що виходять уперше на ринок праці, зареєстровані в центрах зайнятості, шукають роботу і здатні стати до праці. До безробітних, зареєстрованих в органах державної служби зайнятості, належать особи, що не мають роботи, шукають роботу й в установленому порядку набули офіційного статусу безробітного в органах державної служби зайнятості.

Слід зазначити, що нинішні проблеми зайнятості зумовлені також тим, що в Україні недовикористовується внутрішній потенціал розвитку, особливо потенціал людських ресурсів, що є ознакою зниження якості зайнятості населення.

Ще в недалекому минулому питання сільського безробіття були малодослідженими. Та на сьогодні це актуальна проблема як для мешканців села, так і для служби зайнятості. Проблема зайнятості сільського населення залишається однією з найгостріших в Україні, зумовлюючи негаразди в соціально-економічному становищі селян та неблагополучну, зокрема й криміногенну, ситуацію в селах [1].

Питома вага безробітних, які проживають у сільській місцевості, щороку збільшується. Безробіття – це перевищення пропозиції робочої сили над попитом. Воно полягає в тому, що це не випадкове, а закономірне явище, породжене процесом нагромадження капіталу в умовах ринкової економіки, основаної на приватній власності на засоби виробництва.

Слід зауважити, що однією з проблем зайнятості населення є сільська місцевість. Ця проблема є актуальною, оскільки сільська місцевість не забезпечена виробничим потенціалом, кількість офіційних робочих місць для мешканців села значно зменшилася у зв'язку з реформами та реорганізацією сільського господарства.

У сільськогосподарському секторі економіки ситуація на ринку праці залишається напруженою. В офіційному секторі економіки зафіксовано рівень незайнятих робочих місць, який значно перевищує рівень безробіття.

Безробіття – це складне соціально-економічне явище, суть якого полягає в невідповідності між попитом на робочу силу та її пропозицією на ринку праці, у результаті чого частка працездатного населення не має постійної роботи (трудового заробітку), поповнюючи резервну "армію праці" [3, с. 68].

У сучасних умовах працівникам сільськогосподарської сфери надзвичайно важко отримати робочі місця.

Зменшенню безробіття в сільській місцевості сприяє розвиток малого та середнього бізнесу й у результаті забезпечує створення нових робочих місць. Дуже висока напруженість на сільському ринку праці, тому що вільних робочих місць тут практично немає. На початок 2009 р. в Запорізькій області існувало близько 126 робочих вільних місць, на одне робоче місце претендувало 114 громадян [5, с. 28].

Сільська ж місцевість вважалася вкрай працедефіцитною, здатною залучити велику кількість безробітних з міських поселень.

Рівень безробіття в Україні на сучасному етапі значно відрізняється від загальносвітових показників. У сільській місцевості він значно вищий, ніж у великих містах обласного значення (див. табл.).

На сьогодні в сільському господарстві значно зменшилась кількість зайнятих у селянських фермерських господарствах, що призвело їх до несприятливих умов життя. Селянські фермерські господарства перебувають у приватній власності, що майже не впливає на чисельність зайнятих, оскільки більшість з них у стані вимушеної неповної зайнятості та має значну заборгованість по заробітній платі.

Для більшості жителів сіл характерний досить високий рівень самозайнятості. Майже кожна сільська родина має близько 2–6 га земельних паїв, отриманих при реформуванні сільськогосподарських підприємствах, для ведення особистого підсобного господарства; вирощує домашню живність і має від цього прибуток.

Таблиця

Рівні сільського та міського безробіття

Регіон	станом на 1 січня 2008 р.			станом на 1 січня 2009 р.		
	Рівень сільського безробіття	Рівень міського безробіття	Рівень безробіття	Рівень сільського безробіття	Рівень міського безробіття	Рівень безробіття
Всього по області	4,89	1,58	2,30	5,84	2,46	3,20
м. Запоріжжя	–	0,59	0,59	–	1,50	1,50
м. Бердянськ	0,00	1,99	1,94	0,00	3,00	2,93
м. Мелітополь	–	0,82	0,82	–	1,83	1,83
м. Токмак	8,81	4,93	6,11	9,55	6,69	7,56
м. Енергодар	–	1,78	1,78	–	1,95	1,95
Бердянський	3,85	4,09	3,87	4,20	4,18	4,20
Василевський	4,06	4,13	4,10	4,59	4,60	4,59
Великобілозерський	10,20	–	10,20	12,19	–	12,19
Веселівський	6,59	3,89	5,37	8,48	5,86	7,30
Вільнянський	2,20	1,71	2,02	3,39	2,33	3,00
Гуляйпільський	6,79	6,71	6,75	6,54	5,82	6,13
Запорізький	0,70	0,44	0,61	1,52	2,44	1,82
К. Дніпровський	4,98	6,37	5,44	6,56	6,44	6,52
Куйбишевський	9,65	6,06	8,11	11,58	6,11	9,23
Мелітопольський	1,73	3,58	1,84	2,83	3,35	2,86
Михайлівський	5,21	5,66	5,45	7,75	6,71	7,19
Новомиколаївський	10,08	7,34	8,90	8,80	6,42	7,77
Оріхівський	5,63	4,03	4,91	5,78	4,82	5,35
Пологівський	4,43	4,14	4,29	5,81	4,50	5,16
Приазовський	6,66	4,80	6,04	9,34	6,11	8,27
Приморський	7,22	8,85	7,86	7,53	9,38	8,25
Созівський	6,15	5,77	6,01	7,20	7,13	7,17
Чернігівський	12,72	9,00	11,40	10,52	9,23	10,06
Якимівський	4,62	3,86	4,28	6,23	6,28	6,25

Джерело: [5, с. 103].

Для вирішення вищезазначених проблем у регіонах створені центри зайнятості, які забезпечуть подальший розвиток власного бізнесу, надаючи матеріальну допомогу та пропонуючи робочі місця на ринку праці.

Також селяни можуть займатися власним бізнесом в особистому приватному фермерському господарстві, але за відсутності інфраструктури це не дає їм можливості розвиватися. Люди змушені віддавати землю (паї) приватним фермерським господарствам за мізерну орендну плату, адже вигідніше здати пай в оренду.

З метою розв'язання проблеми зайнятості в інтересах людини шляхом започаткування нею власного бізнесу, відповідно до програми зайнятості, здійснено заходи щодо розширення можливостей створення в сільській місцевості додаткових робочих місць і працевлаштування на них незайнятих сільських громадян, сприяння самостійній зайнятості та підприємницькій діяльності сільського населення, надання матеріального забезпечення, що є найбільш інтегрованим показником результативності соціально орієнтованої економіки, оскільки, з одного боку, поєднує можливості людини своєю працею забезпечувати собі і своїй сім'ї гідне існування, а з іншого – сприяє зростанню ефективності суспільного виробництва та досягненню макроекономічної стабільності [1].

Зайнятість – це одна з найважливіших соціально-економічних проблем ринкової економіки, що пов'язана із задоволенням особистих і суспільних потреб, яка дає їм дохід у грошовій чи іншій формі.

У більшості заходів особливе місце належить державним службам і фондам сприяння зайнятості.

Державна політика зайнятості населення залежить від економічних реформ та розвитку країни. Вона передбачає систему адаптації різних категорій незайнятого населення до вимог ринку праці, а також систему соціального захисту безробітних.

Одним із завдань соціально орієнтованої економіки держави в ринковому господарстві, що формується, є діяльність із соціального захисту суспільства. Найважливішим напрямом діяльності є регулювання зайнятості та стимулювання висококваліфікованої й продуктивної праці і, як наслідок, збільшення національного доходу.

Існують проблеми, пов'язані з регулюванням зайнятості й забезпечення соціального захисту населення, серед яких: нестабільність на ринку праці і неможливість охопити соціальним захистом усі верстви населення через відсутність нормативно-законодавчої бази й інших правових актів.

До 2009 р. в Запорізькій області у селян, котрі стояли на обліку в центрі зайнятості, була можливість отримати одноразову допомогу по безробіттю для організації підприємницької діяльності залежно від попереднього місця роботи та заробітної плати.

Для підвищення конкурентоспроможності на ринку праці безробітних проводилась активна робота службою зайнятості з метою

залучення мешканців сільської місцевості до навчання за новими формами господарювання на селі.

Професійне навчання для населення – це один із важливих заходів активної політики зайнятості. На селі значно менші можливості працевлаштування, ніж у містах.

Центри зайнятості здійснювали професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації (див. рис.).

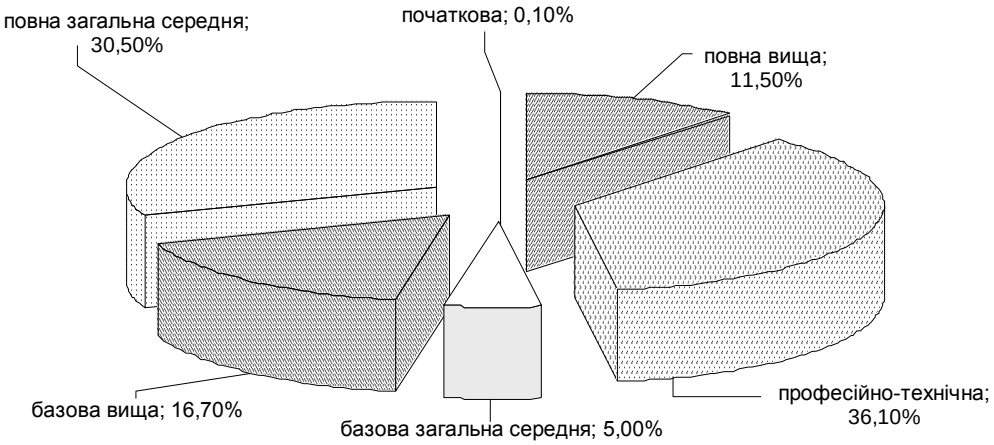

Рис. Склад незайнятого населення за освітою [5, с. 49]

За сучасних умов економічної кризи професійне навчання безробітних проводиться з урахуванням потреб ринку праці та конкретних заявок роботодавців на підбір працівників певної кваліфікації. Професійне навчання безробітних за робітничими професіями має враховувати сучасні вимоги виробництва (а отже, і працедавців) до рівня професійної підготовки робітників певної кваліфікації та профілю.

Для якісних змін у навчанні з метою підвищення конкурентоспроможності безробітних на ринку праці необхідно забезпечити дієву співпрацю центрів зайнятості, працедавців і навчальних закладів.

Для того, щоб підвищити конкурентоспроможність безробітних у сільській місцевості шляхом навчання, їх професійну та соціальну мобільність, навчальним закладам і центрам зайнятості необхідно володіти інформацією про технологічні особливості конкретних виробництв, що потребує тісної співпраці з роботодавцями. Особливості цих знань дають змогу не тільки формувати зміст навчання з урахуванням вимог конкретного виробництва та необхідного рівня кваліфікації робітників, а також прогнозувати успішність працевлаштування безробітних після навчання.

Підготовку та перепідготовку навчання проводять у навчальних закладах, які мають відповідну матеріальну базу, кадри викладачів і майстрів виробничого навчання, ліцензію на право ведення освітньої діяльності.

За скеруванням служби зайнятості 2,5 тис. безробітних селян проходили підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації (на 4% більше, ніж у 2008 р.). Одним із прав людини є соціальний захист населення, який гарантується відповідними формами та методами. Їх впровадження має забезпечити рівень життя не нижче від прожиткового мінімуму.

Відповідно до Закону України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття”, фінансування діяльності Фонду у 2008 р. здійснювалось у межах затвердженого бюджету та було надано 104,6 тис. незайнятих осіб, які перебували на обліку у службі зайнятості.

IV. Висновки

Причинами посилення ролі держави в економіці є неспроможність механізму ринкового саморегулювання подолати чи хоча б послабити економічну кризу в Україні, забезпечити рівномірний розвиток регіонів, відносно справедливий розподіл національного доходу, планомірний та пропорційний розвиток економіки, розвиток інфраструктури, виробництво товарів, усунути або послабити безробіття та інші вади, більшість яких цей механізм і спричинили.

У сучасних економічних умовах складною залишається ситуація на ринку праці, актуальним є його правове забезпечення, поліпшення якості робочих місць, організації повномасштабної сервісної служби для роботи з кадрами та роль управління трудовими ресурсами на державному рівні.

З метою реалізації конституційного права громадян на соціальний захист від безробіття та відповідно до програм зайнятості населення державна служба зайнятості вживає заходів, спрямованих на підвищення економічної активності та зростання зайнятості населення, посилення мотивації до праці, підвищення рівня конкурентоспромо-

жності незайнятого населення шляхом набуття нових знань і навичок роботи, сприяння в започаткуванні власного бізнесу та перетворення особистого селянського господарства в підприємницькі структури.

Для ефективного розвитку сільського господарства в Україні необхідно впорядкувати процес державного фінансування сільського господарства, забезпечити його зростання та ефективність використання.

Запропоновано шляхи вдосконалення механізму державного регулювання зайнятості сільського населення.

Література

1. Економічна активність населення України 2005 : стат. зб. / Держкомстат України. – К. , 2005. – С. 51.
2. Економіка праці та соціально-трудові відносини : збірник завдань і вправ : навч. посіб. / [Н.Д. Дарченко, В.С. Рижиков, О.Л. Єськов, О.М. Мікрюков] – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 252 с.
3. Економіка праці : навч. посіб. / [Є.П. Михайлов, А.В. Мерзляк, М.Х. Корецький, Г.О. Михайлова] ; під ред. Є.П. Михайлова. – Д. : Наука і освіта, 2001. – 228 с.
4. Підприємництво: крок за кроком. – Вид. 2-е, перероб. і доп. – Донецьк, 2005. – 352 с.
5. Ринок праці Запорізької області у 2008 році.
6. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.google.ru/search?sourceid=navclient&aq=0h&oq=&hl=ru&ie=UTF-8&rlz=1T4SKPB_ruUA327UA327&q.

ДО УВАГИ АВТОРІВ

Вимоги до авторських оригіналів статей, поданих до науково-виробничого журналу “Держава та регіони”

1. До друку приймаються непубліковані раніше роботи, **написані українською мовою**, обсяг – 0,5–1 авт. арк.

2. Рукопис статті має містити такі необхідні елементи (бажано виділені **напівжирним шрифтом**):

УДК;

Анотація українською, російською та англійською мовами (до 100 слів);

Ключові слова українською, російською та англійською мовами (3–10 слів);

І. Вступ (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв’язок із важливими науковими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв’язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття);

ІІ. Постановка завдання (формулювання цілей статті);

ІІІ. Результати (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів);

IV. Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у даному науковому напрямі;

Література за алфавітом (оформляти слід згідно з вимогами бібліографічних описів);

Підпис автора і дата.

3. Технічні вимоги до оформлення статей

Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх боків – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5. Кількість таблиць, формул та ілюстрацій має бути мінімальною і застосовуватися у статті лише тоді, коли це значно покращує її зміст порівняно з текстовою формою викладу. Посилання на літературу подавати безпосередньо в тексті у квадратних дужках, зазначаючи порядковий номер джерела, під яким воно внесено до списку літератури, та через кому конкретну сторінку.

4. Якщо рукопис статті підготовлено у співавторстві, то на окремому аркуші слід чітко визначити особистий внесок кожного автора у створення рукопису та посвідчити це своїми підписами.

5. Паперовий варіант, підписаний автором, ідентичний набраному в електронному варіанті, завірена **рецензія** доктора наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь доктора наук), **довідка** про автора на окремому аркуші (прізвище, ім’я, по батькові повністю, відповідно до паспортних даних, адреса, телефони з кодом міста, науковий ступінь, вчене звання, посада, установа), копія документа про **сплату** (15 гривень за сторінку) передаються відповідальному редакторові або надсилаються за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-б, КПУ, редакція журналу “Держава та регіони”.

6. Гроші треба перераховувати за реквізитами:
КПУ / Філія АБ “Південний”
р/р 26002310022201 / ОКПО 19278502 / МФО 313753
За друк статті у науково-виробничому журналі “Держава та регіони”.