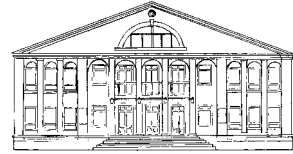


Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2015 р., № 1 (49)



Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

Голова редакційної ради: **А. О. Монаєнко,**

доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України

Головний редактор:

В. А. Ляшенко, доктор наук з державного управління, професор

Редакційна колегія:

В. Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор

В. Г. Бодров, доктор економічних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України

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 економічних наук, 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. 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. Шапгала, доктор наук з державного управління, професор

Ю. П. Шаров, доктор наук з державного управління, професор

М. В. Болдусь, доктор наук з державного управління, доцент

З. О. Надюк, доктор наук з державного управління, доцент

І. В. Рожкова, доктор наук з державного управління, доцент

Іноземні члени редакційної колегії

О. П. Овчинникова, доктор економічних наук, професор
(Російська Федерація)

Ю. М. Осипов, доктор економічних наук, професор
(Російська Федерація)

С. О. Пелих, доктор економічних наук, професор
(Республіка Білорусь)

В. С. Фатєєв, доктор економічних наук, професор
(Республіка Білорусь)

Відповідальний редактор: **С. В. Белькова**

Редактори: **І. Ю. Антоненко**

Технічні редактори: **Ю. В. Волошина, О. В. Дрига**

Дизайнер обкладинки: **Я. В. Зоська**

Журнал включено до переліку фахових
видань згідно з наказом МОН
від 06.11.2014 р. № 1279

Засновник:

Класичний приватний університет

Свідоцтво Державного комітету
інформаційної політики, телебачення та
радіомовлення України про державну
реєстрацію друкованого засобу
масової інформації

Серія KB № 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
25 лютого 2015 р., протокол № 6

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, 70б.
Телефони/факс: (0612) 220-58-42, 63-99-73.

Здано до набору 30.01.2015.

Підписано до друку 12.03.2015.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 35-15Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ЗМІСТ

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>В. В. Заблоцький</i> ІСТОРИЧНІ КОРЕНІ ЗАРОДЖЕННЯ ТА СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ	3
<i>С. Г. Захарова</i> ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЯКОСТІ ГОТЕЛЬНИХ ПОСЛУГ ШЛЯХОМ ЇХ СЕРТИФІКАЦІЇ	10
<i>Є. О. Коваленко, О. О. Гревцев</i> ПЕРЕДУМОВИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ ТА УКРАЇНІ	16
<i>Т. П. Козарь</i> СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНІ ТА ПОЛІТИКО-ЕКОНОМІЧНІ ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ	21
<i>Д. В. Нехайчук</i> НОВА МОДЕЛЬ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ	25

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>С. В. Бєлай</i> ДЕРЖАВНИЙ МЕХАНІЗМ ОЦІНЮВАННЯ РІВНЯ ЗАГРОЗ НАЦІОНАЛЬНИЙ БЕЗПЕЦІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ХАРАКТЕРУ	30
<i>О. В. Онуфрієнко</i> КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОРІЄНТИРИ УНІВЕРСАЛЬНОГО ЗБЛИЖЕННЯ МОДЕЛЕЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ Й ОДНОЧАСНОЇ ПРАВОВОЇ КОНВЕРГЕНЦІЇ	34
<i>П. С. Покатаєв, Ю. Ю. Гурб'юк</i> УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕКРЕАЦІЙНО-ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ	40
<i>Д. С. Скрябіна</i> ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО НАПРЯМУ УКРАЇНИ	46
<i>Г. А. Старушенко, С. В. Базилевський</i> ІННОВАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ МОДЕЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ: ПРОБЛЕМИ, ТЕНДЕНЦІЇ, НАПРЯМИ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ	53

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>Д. Т. Бікулов</i> РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ	59
<i>О. В. Заїка, Я. С. Стрілько</i> РИНОК ПРАЦІ ЗАПОРІЗЬКОЇ ОБЛАСТІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ	63
<i>Т. А. Кравченко</i> ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК ПЕРВИННИЙ СУБ'ЄКТ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: АНАЛІЗ СУЧАСНИХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ В УКРАЇНІ	68
<i>О. О. Фурсін</i> СУЧАСНИЙ СТАН ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ РИНКУ ПРАЦІ В УКРАЇНІ	76
<i>Н. В. Шотурма</i> ІМІДЖ РЕГІОНУ ЯК КОМПОНЕНТ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ	81

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В АПК

<i>Н. М. Комарівська</i> ЗНАЧЕННЯ АГРОХОЛДИНГІВ ДЛЯ РЕАЛІЗАЦІЇ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ	86
<i>І. С. Педак</i> ДЕТЕРМІНАНТИ ОПТИМІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ НА ЗЕМЛЯХ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ	93
ДО УВАГИ АВТОРІВ	98

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352.07(477)(091)

В. В. Заблоцький

доктор наук з державного управління, доцент
ДЗ "Луганський національний університет імені Тараса Шевченка"

ІСТОРИЧНІ КОРЕНІ ЗАРОДЖЕННЯ ТА СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

Статтю присвячено дослідженню державно-управлінських традицій давньослов'янських племен та їх трансформації під впливом Візантійської імперії. Розкрито процеси формування української держави та еволюції українського суспільства. Визначено передумови розвитку України як незалежної держави з позиції аргументації та обґрунтування самої ідеї національного державотворення з урахуванням традицій, притаманних як давньоруським державним формуванням, так і тим, що утворювалися на теренах України пізніше. Висвітлено еволюційні процеси формування української держави, які є певним різновидом соціальної еволюції суспільства, в межах якої здійснювалися грандіозні зміни, що мали важливий вплив на хід історичного процесу вітчизняного державотворення.

Ключові слова: державно-управлінська традиція, державність.

I. Вступ

На початку XX ст. українські вчені й публіцисти доклали чимало зусиль для того, щоб обґрунтувати, аргументувати й довести не тільки опонентам, а, насамперед, українському суспільству факт існування історичних свідоцтв щодо ролі в європейській історії державотворення українських державних формувань.

Треба зазначити, що наприкінці XX ст. ідея становлення української незалежності стала фактом тільки через те, що інші шляхи вже не розглядалися. Один із засновників теорії інтегрального націоналізму Д. Донцов (1883–1973) не бачив жодних "реальних фактів", наслідків тієї політичної та духовної катастрофи, яка трапилася з ідеєю українського державотворення впродовж останніх трьохсот років, виходячи з єдиного актуального принципу: важливо не те, що є насправді; має значення тільки те, що має бути. Ця віра у майбутнє своєї нації стала реальною запорукою перемоги [6, с. 16].

Аналіз наукових праць і досліджень історичних коренів самобутності української державницької думки свідчить про існування певної кількості публікацій, насамперед, таких науковців, як М. Котляр, В. Кремін, Ю. Мирошниченко, П. Петровський, В. Шевчук та ін. Проте важко не помітити існування суттєвих неузгодженостей і різночитань у вітчизняній і зарубіжній історіографії та на-

ці державного управління щодо визначення передумов для розвитку України як незалежної держави з позиції аргументації та обґрунтування ідеї національного державотворення з урахуванням протодемократичних традицій, притаманних як давньоруським державним формуванням, так і тим, що утворювалися на теренах України у пізніші часи. Зазначимо, що хоча у низки українських дослідників цей факт викликає певні сумніви, то автор досить ґрунтовного історичного дослідження розвитку європейського суспільства Норман Дейвіс, досліджуючи історію Європи, наголошував на тому, що "за свідченнями Прокопія Кесарійського та імператора Маврикія слов'яни не люблять коритися деспотам... Певну повагу вони виявляють тільки старим людям і героям, проте кожне плем'я чи село існують як окрема республіка, всіх треба переконувати, бо нікого не можна примусити..." [4, с. 244].

II. Постановка завдання

Наявність невирішених аспектів загальної проблеми, яким присвячено статтю, пояснюється існуванням розбіжностей у розумінні наукового минулого й сьогодення української державотворчої традиції. У процесі здійснення історичного дослідження доводиться констатувати, що мова йде не тільки про визначення історичного фактажу як комплексу складних подій, що відбувалися у певний часовий проміжок на певних географічних територіях, які ускладнюються їх інтерпретаціями та верифікаціями. На

перший погляд, очевидні й зрозумілі історичні факти воєн, релігійних, фінансових, соціальних та адміністративних реформ на практиці виявляються складними комбінаціями безлічі супутніх подій, явищ і фактів, більшість з яких навіть не пов'язані з певними історичними фактами.

Такі погляди є досить усталеними як у сучасній філософії, так і науці державного управління. Навіть прості, зрозумілі і, здавалося, очевидні історичні факти неможливо визнати простими, оскільки, по-перше, кожен історичний аргумент у результаті є компіляцією цілої низки суміжних і взаємопов'язаних подій; по-друге, сам по собі історичний аргумент не пізнається в результаті певного досвіду, потребує набуття ним особливого сенсу; по-третє, кожен історичний аргумент виступає певною "теорією", яка потребує її інтерпретації. Здійснюючи пошук історичних аргументів і обґрунтувань трансцендентальності української держави потрібно розглянути насамперед витoki уявлень про державу, які панували у свідомості слов'янських племен, розселених на етнічних українських територіях у давньоруський період, і прослідкувати варіативність їх взаємозв'язків з традиціями вітчизняного державотворення в наступні періоди. На нашу думку, наріжним каменем порушеної проблематики має бути питання щодо існування, розвитку, збереження та впливу на розвиток українського державотворення демократичних традицій, притаманних українському суспільству, розкриття якої і є метою статті. Очевидним є наявність тісного зв'язку визначеної теми із науковими та практичними завданнями, що сьогодні постають перед сучасним українським суспільством, яке перейшовши межу у двадцять три роки державної незалежності й до сьогодні не має чітких аргументів та обґрунтувань щодо трансцендентальності власної державної традиції.

III. Результати

Академік Національної академії наук України В. Кремінь чинник історичної спадковості українських державних формувань вбачає у сталості територій та наявності компактного ядра населення, яке усвідомлює свою окремішність і має волю до самоорганізації. У комплексі ці ознаки забезпечують геополітичний чинник, тобто єдність території та політизованого народу, самоорганізованого в ту чи іншу форму державності. Управлінські функції в ній забезпечує політична еліта, функції ідеологічного "клею" спільноти церква. Отже, для самовідтворення народу на рівні великого суспільства-держави потрібні передумови: об'єктивні (чисельність населення, певна геополітична ситуація); суб'єктивні (самоусвідомлення, ідеологічна єдність і політична воля) [11, с. 32–33].

Професор Віденського університету Андреас Каппелер зазначив, що жоден із згаданих критеріїв не може задовільно визначити предмет дослідження української історії. Автор у дослідженні "Мала історія України" розглядає українську державність в аспекті історії простору, в якому українці жили, становлячи більшість населення [9, с. 12].

Наприкінці XIX – початку XX ст. такі відомі українські й російські вчені, як М. Грушевський, А. Кримський, М. Туган-Барановський, О. Шахматов та інші зауважували, що до XIX ст. поняття української єдності підміняли, зазвичай, поняттям єдності політичної, релігійної або культурної, і народність розглядали як зміст однієї з цих форм: громадяни певної держави, населення однієї території, члени певної церкви. Оскільки в історії українського народу всі ці ознаки, або форми, періодично охоплювали більшість населення, що проживало на територіях, на яких формувалися відомі нам українські державні утворення, то розривалося на частини державами-сусідами, то замість того, щоб полегшити цими зовнішніми й узагальнювальними категоріями кристалізацію поняття української народності, вони, навпаки, її ускладнюють [13].

Як це не парадоксально, але практично всі інтерпретації модної теми українського державотворення мають теоретичні та практичні основи в сучасній історіографії. При цьому не можна відкидати факт послідовного історичного накопичення значного теоретичного матеріалу, кристалізації на її основі основних тенденцій у пізнанні ідеї держави та утвердження гуманістичних, демократичних і правових цінностей у процесі вирішення багатоаспектної проблеми стосовно обґрунтування основ, природи та статусу української держави.

Насамперед, зауважимо, що ще у період Російської імперії І. Беляєв (1810–1873) зазначав, що до часів князя Володимира Великого "і земство Руської землі і при князі управлялись за своїми старими порядками на основі общинних засад; вироки віча продовжували мати свою вагу і князі відносно земщини не могли дати жодних розпоряджень без згоди віча. Князь з дружиною і земщина хоча й діяли спільно, і земство визнавало владу князя, але все ще не становили одного цілого" [3, с. 40]. На думку нашого сучасника М. Котляра, саме поява і розвиток приватної власності (з часом – і на землю) та пов'язане з ним майнове й соціальне розшарування стали одним із головних чинників переходу від союзів племен до племенних князів [10, с. 5]. Російський дослідник О. Шахматов засвідчував, що "в договорах з Візантією 944 р. поруч з великим князем виступають послі не менше двадцяти залежних від нього інших князів і наміс-

ників. Така ж приблизна кількість була і тринадцять років потому у світі княгині Ольги [13, с. 70]. Таким чином, очевидним є те, що Київська Русь вже за часів князя Олега була певним союзом слов'янських племен, а "великі князі" намагалися стати єдиновладцями в державі та єдино згадуваними в історії.

На думку В. Ричка, серйозним іспитом на міцність влади київського правлячого дому стала драматична подія 945 р. Її першопричиною була запроваджена князем Ігорем система перерозподілу здобичі між своїми соратниками. Причому цей перший досвід став трагічним саме для князя Ігоря, якого древляни вбили за спробу запровадження "подвійного оподаткування". З точки зору тогочасного племінного права це вбивство було вмотивованим вчинком [12, с. 42–43]. Значимо, що такий принцип взаємовідносин між київськими князями та слов'янськими племенами був пізніше покладений одним із засновників сучасного міжнародного права Гуго Гроцієм (лат. Hugo Grotius; 1583–1645) в основу його праці "Про спротив владі". Автор, обґрунтовуючи законність повстання народу проти влади, зазначав, що "поперше, якщо державці перебувають у підпорядкуванні у народу – або відпочатку отримали владу від нього ... то у випадку порушення ними закону або здійснення злочину проти закону або держави їм не тільки можна протистояти силою, але і за необхідності і наказувати смертю" [8, с. 185].

Історично відбувався об'єктивний процес раціоналізації, упорядкування, ускладнення й удосконалення держави та її функцій. Еволюціонуючи, державні формування, утворені на українських теренах, поступово трансформувалися в нові ціннісні та смислові історичні координати. Висунуто нові вимоги щодо організації та діяльності держави, а також тих завдань, які доводиться вирішувати. Паралельно з цим з'явилася тенденція до самоорганізації суспільства, формується більш адекватна система горизонтальних і вертикальних зв'язків, механізмів та інститутів у багаторівневій політико-правовій сфері людської цивілізації.

Історія розвитку державних формувань на українській території має багатовимірний характер: у певні історичні періоди, які можна розглядати як точки біфуркації, вектор державотворення міг спрямовуватися в різних напрямках, що передбачало існування і можливості реалізації множини історичних сценаріїв і концепцій. Зокрема, потрібно зазначити на очевидному факті притаманної далекоглядності й виваженості політики візантійських імператорів щодо руських князів, яка полягала у створенні та режисеруванні ними сценарію розвитку історично неминучого процесу "зіткнення цивілізацій", що супроводжувався постійними військови-

ми конфліктами, на сценарій "цивілізаційної асиміляції київських князів". Очевидно, що одним з головних умов запобігання неминучості між цивілізаційного конфлікту, що досить чітко усвідомлювали візантійські імператори, було вироблення у слов'янських племен загальноцивілізаційного менталітету, шлях до якого пролягав через знищення аборигенної релігії слов'ян – "язичництва" та насадження православного християнства. Зокрема, Норман Дейвіс зазначив, що Київська Русь 988 р. перейняла християнство від Візантії як частину великої політичної угоди [4, с. 341], а "державна і церква злилися в одну нерозривну цілість. Імператора (самодержця) і патріарха вважали за світську й духовну опори божественної влади. Імперія боронила православну церкву, а церква вихваляла імперію" [4, с. 265].

У свою чергу, починаючи від княгині Ольги, київські князі також розуміли свої вигоди – відкривалася перспектива щодо зміни ідеології давньокиївської держави: замість моделі "союз племен – обраний (запрошений) князь (воєначальник)", вибудовувалася модель "князь (самодержець) – удільні князі (васали) – земство". Для легалізації цієї моделі потрібно було змінити не тільки релігію, а й ментальність слов'янських племен. Необхідно було викреслити з пам'яті не тільки їх старих богів, а й традиційні устої, зокрема щодо ставлення до верховної влади. Фактично змінилися не тільки принципи формування верховної влади, а й влади – духовної. Із запровадженням християнства на Русі князі отримували можливість здійснювати контроль над духовенством. Значимо той факт, що князівська влада на Русі, яка не мала під собою ані давності, ані єдності походження з народом, ані права перемоги або сили, за допомогою християнської сили отримала релігійне підґрунтя в очах народу [3, с. 41]. Крім того, нова релігія несла й нове усвідомлення історії, світогляду, менталітету тощо. Зокрема, О. Шахматов зазначав, що порівняння "Початкового зводу" з "Повістю временних літ" показує, що відомості про "четверту помсту" Ольги (спалення міста Іскоростеня) значно пізніше вставлені укладачем [13, с. 109]. Тому детальне літописне свідчення про факти помсти княгині Ольги за вбивство князя Ігоря потрібно розглядати не в світлі кровної помсти, а включно як спробу надання певної ідеологічної установки для нащадків про неминучість відповідальності за повстання проти князівської – державної влади та про те, що "князь завжди правий".

Український історик і археолог М. Брайчевський (1924–2001) дійшов висновку, що вся початкова історія Русі була сфальсифікована візантійськими публіцистами XI–XII ст. Причому йдеться не про можливість вилу-

чення якоїсь частини інформації, що не узгоджувалася з концепцією “рюриківської” моделі державотворення на Русі, а про свідоме перенесення всього зробленого слов’янським князем Аскольдом князям-варягам: Олегу, Ігорю і навіть Володимирі [2, с. 730].

Очевидно, що такі важливі інновації через свою особливу значущість заслуговують і особливого теоретичного дослідження. По-перше, потрібно відзначити, що у свідомості давніх слов’ян князь як політична фігура, що уособлювала вищу державну владу, не розглядалася як дещо “недоторкане”, як вища сила, що має божественне походження. Зазначимо, що практично всі відомі давньоруські літописи, зокрема й “Повість временних літ”, зосереджують увагу читачів на жорстокій помсті княгині Ольги древлянам за вбивство князя Ігоря як неминучості покарання за посягання на вищу державну владу. Але, враховуючи те, що практично всі вони ґрунтуються на згаданому літописі, потрібно поставити під сумнів історичну правдивість саме цього джерела. Зокрема, О. Шахматов (1864–1920) наголошував на критиці тих відомостей і теорій, якими давньокиївські книжники намагалися на власний розсуд трактувати історію держави, або точніше – князівської династії Рюриковичів. Гірше за все те, що, прилаштовуючи історію Київської Русі під нові схеми, вони абсолютно вільно трактували й переписували історичні факти. Як результат – реальна історія втрачала зв’язок із дійсністю [13, с. 67–68]. П. Толочко зазначає, що питання заснування давньоруського літописання належить до найскладніших і, по суті, остаточно не розв’язаних до наших днів. На думку М. Оболенського, за можливе датувати початковий київський літопис серединою X ст. і пов’язував його з діяльністю духівника княгині Ольги пресвітера Григорія [2, с. 729].

Загалом моделі державотворення у традиційній культурі ґрунтуються не на логічному доведенні правильності, а на зразках за усталеними традиціями. Програми поведінки мають цілісний характер, у них у зародковому вигляді зосереджені витоки всіх наступних юридичних, естетичних, релігійних норм, які конституційовані пізніше, після появи класових суспільств. Програми поведінки на кожному новому історичному етапі відтворені автоматично, без спеціального обґрунтування й соціальних механізмів наслідування [2, с. 63]. Таким чином, насамперед потрібно було ліквідувати й викоринити із суспільної пам’яті згадки про історичні факти щодо залежності князя від колективних рішень віча, рад, з’їздів тощо. Згаданий нами О. Шахматов, досліджуючи питання визначення періодизації літопису Нестора, зазначав, що “Несторів літопис ще до 1116 року, коли до нього долучився ігумен

Сильвестр, піддавався переробці з боку деякого Василя... Зокрема, низку подій, описаних Нестором, Василь не тільки подав скорочено, але й з іншим трактуванням... Наведу ще один приклад скорочення: Нестор під 6608 роком детально розповів про Вітичевський з’їзд князів; названі учасники з’їзду; описаний хід переговорів; наведена постанова з’їзду та вказані найближчі його наслідки. Літописець Василь, розповівши про події 1099 року, вилучає відомості про з’їзд” [13, с. 42–43].

Очевидно, що форми різних культур і цивілізацій містять суперечності, загострення яких завжди пов’язано зі спробами, зумовленими різними державно-управлінськими, культурними й ментальними засадами. Чим сильнішими є ідентифікаційні прив’язки до різних способів взаємовідносин, тим гостріше відбувається зміна існуючого укладу. Зокрема, конфлікт між Київською Руссю та Візантією – як наступницею Римської імперії, потрібно розглядати з точки зору цивілізаційного конфлікту, ще є досить спрощеною схемою сприйняття ментальних, релігійних, економічних, виробничих, культурних відмінностей тощо, якими обумовлені відмінності між цими суспільствами. В цьому сенсі конфлікт стає каталізатором та ідеологічною аргументацією. Зазначимо, що мова йде не тільки про конфлікт інтересів, пов’язаних з необхідністю захисту візантійських міст від набігів слов’янських і норманських дружин та розв’язання торговельних конфліктів. На думку М. Костомарова, один з найвідоміших давньоруських літописів “Повість временних літ” закінчується вірогідно 1043 р., коли відбувся останній похід Руських (Київської Русі – авт.) на Грецію (Візантію – авт.), оскільки в подальшому тон розповіді значно змінюється, притаманна їй простота щезає і стає вагомим панування риторики [13, с. 52–53]. Таким чином, можна припустити, що візантійським імператорам вдалося досягти своєї мети шляхом ескалації цивілізаційного конфлікту, який для слов’янського світу трансформувався у внутрішньо суспільний фактор конфліктності між князівською верхівкою та старійшинами племен за верховенство влади. Крім цього, імперії вдалося досягти розмежування слов’янської держави, коли Ярослав і Мстислав Володимировичі у 1026 р. уклали угоду про поділ між собою південної Руської землі “по Дніпру” [10, с. 19].

С. Хантінгтон (Samuel Phillips Huntington; 1927–2008) розглядав основні причини зіткнення цивілізацій, насамперед, щодо суперечок між цінностями, світоглядом. Можна припустити, що у X–XI ст. у Русько-Візантійському просторі джерелом конфліктів були не тільки військово-економічні суперечності, а й культурні, що знайшло своє відо-

браження в релігійних протистояннях, а також у ментальних відмінностях культур. Наслідки зіткнення варварської давньоруської та візантійської цивілізації прослідковуються майже протягом цілого тисячоліття.

Так, в історичному просторі держава в тенденції ставала все більше запрограмованою у своїй діяльності культурними загальноцивілізаційними цінностями. У зв'язку з цим поступово переорієнтовано її внутрішню структуру, вдосконалено механізми функціонування, з'являються нові засоби підвищення ефективності діяльності тощо. Діяльність держави корегується, стримується і спрямовується міжнародно-правовими актами та інститутами. Цей глобальний процес удосконалення в широкому сенсі держави по-різному інтерпретується в суспільній свідомості. Д. Донцов зазначав, що "суть нашої проблеми лежить у питанні формотворчої, будівничої правлячої касті. Була та каста мудра, відважна й сильна морально, була й держава. Була вона слаба або вироджувалася, розкладалася й гинула, слабіла й держава" [5, с. 151]. Так, після смерті князя Ярослава Мудрого (983–1054) Київська Русь розпалася на ворожі одне одному князівства, які лише номінально підкорялися київському князю, змінилася ідеологія державного управління: земство скористалося ослабленням князівської влади та його рішення набули нового значення. Першим це усвідомив Володимир Мономах [3, с. 46]. Причому цей поділ вправно поширювали й візантійці. Київ і надалі залишався комерційним і релігійним центром, проте був відданий на ласку степових печенігів та половців і майже втратив політичний контроль [4, с. 349].

У XIX ст. М. Драгоманов (1841–1895), досліджуючи питання проблематики поширення європейських хартії вольностей, зазначав, що "держава "римського світу" прийняла за часів Костянтина Великого (Flavius Valerius Aurelius Constantinus, 272–337), політичні форми подібні до азіатських деспотій, і в світі розвивалися такі політичні думки про обов'язок покорятися державному начальству, яких не знав навіть старий Схід. На цьому ґрунті виросла думка про те, що "імператор вільний від закону". А позаяк на імператора перенесена була й релігійна святість держави, то абсолютний імператор став і богом, не враховуючи того, що за станом верховного жреця він мав право і над релігією [7, с. 26–27]. Цікавою є позиція П. Толочка, який наголошує на існуванні унікальної моделі українського державотворення, утвореної в процесі взаємовпливу монархічних, аристократичних і демократичних елементів у системі державотворення Київської Русі, що ґрунтувалася на традиціях верв, соборів, віча та їх генезису. Причи-

но-наслідковий зв'язок цих явищ знайшов відображення в суспільному устрої східних слов'ян та їхньої державності до появи Київської Русі, у характері військової демократії на Наддніпрянщині, що дало змогу зробити стрибок від первісності до феодалізму, вибудовувати функціонал княжого врядування та механізми княжого законодавства тощо [2, с. 792].

Зокрема, у другій половині XII ст. і до Монгольського завоювання кожен князь для того, щоб зайняти князівський стіл повинен був укласти угоду з місцевим земством; навіть якщо цього князя підтримував союз князів, вимагалось, щоб у цьому процесі брали участь представники земства [3, с. 48]. Тому на певних етапах українське суспільство йшло власним унікальним шляхом державотворення, що призводило до утворення нових форм і моделей державної влади, принципово нових форм політичної організації, відмінних від існуючих державних систем. Прикладом може служити той факт, що в Київській Русі навіть заповіт щодо отримання князем певної території набував чинності після позитивного рішення скликаного з цього питання віча [3, с. 48]. Органами земського управління були віче й виборні земстві влади. В кожному місті й у кожній общині віче відображало загальну думку всіх громадян або всіх членів общини. Фактично в усіх володіннях Київської Русі постійно існувало дві влади і два типи органів управління: влада князя і влада, яку обирала община [3, с. 55]. За великим рахунком, мова йде про певний різновид "воєнної демократії", яка була такою політичною структурою, в якій динамічно співіснували такі рівноправні органи управління, як народні збори, рада старійшин і вождь (князь). У сферу їх компетенції входило управління фінансами, судові й релігійні функції. Влада племінних вождів спочатку опиралася на престиж і авторитет. Але на цьому етапі ще не відбувалося присвоєння князем виключних прав на всю сферу компетенції родоплемінних органів самоуправління.

Державотворча модель "воєнної демократії" була початковою фазою політогенезу, але ця політична структура не передувала, як донедавна вважалося, безпосередньо державності, а змінилася іншими додержавними формами соціально-політичної організації [13, с. 11]. Зокрема, київським католицьким єпископом Й. Верещинським (1530–1598), переконаним прихильником теорії щодо безперервності історії України від києворуських часів, розроблено концепцію ідеї міні-васальних субдержавних утворень у межах Речі Посполитої, відповідно до якої на території України мали бути створені військово-політичні корпорації напіввідкритого типу з ієрархізованою військово-адміністра-

тивною побудовою. Розроблена в цьому проєкті модель політичного устрою спирається на легітимізаційний принцип тогочасної політичної правосвідомості: суверенітет козацької держави утверджувався через політичний інститут володаря – задніпровського князя. Козацька держава мала утворюватися з окремих політико-адміністративних провінцій – територіальних полків, де горизонталь влади представлена полковниками [1, с. 491]. Водночас, М. Драгоманов зазначав, що «для повноти картини слов'янських політичних порядків в XVI–XVII ст. ми мусимо нагадати, що одночасно з ростом польських шляхетських сеймів і сеймиків і московських земських соборів в руських степах виростають козацькі громади, котрі в своїх радах (в Україні) або округах (у Московщині) протягають традицію старих віч, при чому в Україні ці архаїчні народні збори починають підпадати під вплив польських і класичних республіканських думок» [7, с. 32].

IV. Висновки

Державні формування розвивалися і з часом занепадали на українській території, виникали в результаті досягнення суспільством певного рівня соціально-еволюційного розвитку – як цивілізаційних конфліктів, так і довготривалої конкуренції різних форм і моделей державного управління, їх руйнації, трансформації тощо. Причому для певних періодів розвитку українського суспільства власна держава часто не розглядалася як необхідний і обов'язковий фактор.

Обґрунтування макроеволюційних процесів формування української держави є певним різновидом соціальної еволюції українського суспільства, в межах якої здійснювалися грандіозні зміни, що мали важливий вплив на хід історичного процесу вітчизняного державотворення. Менталітет українського суспільства забезпечував єдність і послідовність існування всього суспільства, а також стимулював суспільний прогрес шляхом продукування новацій щодо самоорганізації та державного управління.

У становленні та еволюції ідей української держави першим протоетапом можна вважати часи Київської Русі, коли відбувалося формування і реалізація ідей державотворення в процесі двостороннього цивілізаційного конфлікту (слов'янська протодержава – Другий Рим (Візантійська імперія)),

які стали будівельним матеріалом доктрини Київської держави.

Список використаної літератури

1. Александрович В. Історія Української культури : у 5 т. / В. Александрович, В. Балущок, М. Боянівська та ін. – Київ : Наукова думка, 2001. – Т. 2: Українська культура XIII – першої половини XVII століть. – С. 491.
2. Асєєв Ю. Історія Української культури : у 5 т. / Ю. С. Асєєв, В. Баран, І. Баранов та ін. – Київ : Наукова думка, 2001. – Т. 1: Історія культури давнього населення України. – С. 63, 729–730, 792.
3. Беляев Ив. Судьбы земщины и выборного начала / Ив. Беляев. – Москва : Императорское общество истории и древностей Российских при Московском Университете, 1905. – С. 40–41, 46, 48, 55.
4. Дейвис Норман. Європа: Історія / Норман Дейвис ; пер. з англ. П. Тарашук, О. Коваленко. – Київ : Вид-во Соломії Павличко, 2001. – С. 241, 265, 349.
5. Донцов Д. Де шукати наших історичних традицій; Дух нашої давнини / Д. Донцов. – Київ : МАУП, 2005. – С. 151.
6. Донцов Д. Націоналізм / Д. Донцов. – Вінниця : ДКФ, 2006. – С. 16.
7. Драгоманов М. Про українських козаків, татар та турків / М. Драгоманов. – Київ : Просвіта, 1906. – № 1. – С. 26–27, 32.
8. Історія про державу і право / уклад., заг. ред. Г. Демиденко. – 2-ге вид. доп. і змін. – Харків : Легас, 2002. – С. 185.
9. Каппелер Андреас. Мала історія України / Андреас Каппелер ; пер. з нім. О. Блащук. – Київ : К.І.С., 2007. – С. 12.
10. Котляр М. Княжа служба в Київській Русі / М. Котляр. – Київ : Інститут історії України НАН України, 2009. – С. 19.
11. Кремень В. Філософія національної ідеї. Людина. Освіта. Соціум / В. Г. Кремень. – Київ : Грамота, 2007. – С. 32–33.
12. Ричка В. Вся королівська рать (Влада Київської Русі) / В. В. Ричка. – Київ : Ін-т історії НАН України, 2009. – С. 42–43.
13. Украинский народ в его прошлом и настоящем / под. ред. О. Волкова, М. Грушевского, М. Ковалевского, О. Корша, А. Крымского, М. Туган-Барановского, О. Шахматова. – Санкт-Петербург : Общественная Польза, 1914. – Т. 1. – С. 11, 42–43, 52–53, 67–68, 70, 109.

Стаття надійшла до редакції 03.02.2015.

Заблоцкий В. В. Исторические корни зарождения и становления украинской государственности

Статья посвящена исследованию государственно-управленческих традиций древнеславянских племен и их трансформации под влиянием Византийской империи. Раскрыты процессы формирования украинского государства и эволюции украинского общества. Определены предпосылки развития Украины как независимого государства с позиции аргументации и

обоснования самой идеи национального государства с учетом традиций присущих как древнерусским государственным формированиям, так и тем, что возникли на территории Украины гораздо позже. Исследованы эволюционные процессы формирования украинского государства, рассматриваемые как определенный вид социальной эволюции общества, в рамках которой осуществлялись грандиозные изменения, имевшие важное влияние на ход исторического процесса отечественного государственного строительства.

Ключевые слова: государственно-управленческая традиция, государственность.

Zablotskyi V. Historical Roots of Origin and Formation of Ukrainian Statehood

The article is devoted to research of state-administrative traditions of Old Slavic tribes and their transformation under the influence of Byzantium empire. It is shown the processes of Ukrainian state forming and evolution of Ukrainian society. It is determined the pre-conditions of development of Ukraine as the independent state from position of argumentation and ground of state-building idea taking into account traditions, appropriate to both Old Russian state formings and ones, that have appeared on the territory of Ukraine in more recent times. It is investigated evolutionary processes of Ukrainian state forming, that are the certain variety of social evolution of society within the framework of that have been made great changes, that have had important influence on course of historical process of native state-building.

Historically there was an objective process of rationalization, arrangement and improvement of the state and its functions. Evolving the state formings that had appeared on the Ukrainian territory gradually transformed, forming the new value and semantic coordinates. There was a process of society self-organization. The state was becoming more programed in its activity of cultural civilization values. Gradually its internal structure redirected, the mechanisms of functioning improved, new facilities of activity efficiency increase appeared and so on. The state was adjusted, restrained and directed by international legal acts and institutions. The state formings that appeared, developed and in the course of time fell into a decay on the Ukrainian territory, arose up as a result of achievement of certain level of social evolutionary development of society and with time as a result of both civilization conflicts and long duration competition of different forms and models of state administration collapsed or transformed.

The first protostage in formation and evolution of ideas of Ukrainian state may be considered the times of Kievan Russia when took place forming and realization of ideas of state-building in the process of bilateral civilization conflict (Slavic protostate – the Second Rome (Byzantine Empire), that became building material of doctrine of Kievan Russia state.

Key words: public-administrative tradition, statehood.

УДК 351.771:640.41.006.063

С. Г. Захарова

кандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЯКОСТІ ГОТЕЛЬНИХ ПОСЛУГ ШЛЯХОМ ЇХ СЕРТИФІКАЦІЇ

Досвід економічної діяльності останніх років у готельному господарстві України свідчить про повільне підвищення підприємствами галузі якісних параметрів оцінювання результативності праці підприємствами галузі. Одночасно сьогодні розвивається мережа готелів високої категорії обслуговування, які надають послуги розміщення згідно з вимогами світових стандартів. Сертифікація, як стандартизація і ліцензування, є способом державного регулювання туристичної діяльності.

Ключові слова: сфера послуг, готельні послуги, державне регулювання, стандартизація, сертифікація.

I. Вступ

Аналіз якості ринкових відносин зумовлений пошуком кращих управлінських рішень, удосконалення управління якістю у сфері готельного господарства.

Україна, ставши незалежною, здійснює сертифікацію продукції з 1993 р., коли набув чинності Декрет Кабінету Міністрів України "Про стандартизацію і сертифікацію", згідно з яким з'явилася система національної сертифікації УкрСЕПРО. У межах цієї системи розроблені керівні нормативні документи, а сертифікація продукції та послуг здійснюється на основі національних стандартів.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати сучасний стан процедури сертифікації готельних послуг в Україні та запропонувати шляхи вирішення існуючих проблем на державному рівні.

III. Результати

Важливе значення для функціонування підприємств готельного господарства належить сертифікації готельних послуг. Сертифікація являє собою сукупність процедур і дій, які проводять з метою підтвердження відповідності туристичного продукту або послуги певним технічним умовам або стандартам.

Такі вчені, як В. Кардаш, Г. Крилова, Б. Мигачев, К. Трофимов, М. Хорозова розглядали проблему сертифікації систем якості сфери послуг, яка стимулює чітку організацію роботи підприємства щодо поліпшення якості. При цьому стандарти повинні визнавати можливість нововведень, що сприяють підвищенню якості продукції та вдосконалення самих систем, нові складові системи "законними" й такими, що не перешкоджають її сертифікації. Детально вивчила проблеми сертифікації в Україні С. С. Галасюк, яка не тільки проаналізувала стан проведення сертифікації державними органа-

ми, а й запропонувала шляхи вирішення деяких проблем удосконаленням нормативно-правової бази.

В умовах ринкових відносин в Україні сертифікація стає практично єдиним засобом захисту споживача. Наряду з традиційними методами й засобами забезпечення якості послуг все більш широке поширення набуває сертифікація.

Сертифікацію готельних послуг здійснює відділ сертифікації та розвитку систем управління відповідно до "Правил обов'язкової сертифікації готельних послуг", затверджених наказом Держспоживстандарту України від 3 вересня 2007 р. Сертифікація туристських послуг і послуг готелів є одним з найважливіших механізмів управління якістю обслуговування, що дають можливість об'єктивно оцінити рівень послуг, підтвердити їх безпеку для споживача.

Сертифікація готельних послуг здійснюється з метою:

- не допустити реалізацію послуг, товарів, окремих видів робіт, небезпечних для життя, здоров'я споживачів, їхнього майна та навколишнього середовища;
- сприяти споживачам у свідомому виборі послуг, товарів та видів робіт;
- забезпечення дотримання обов'язкових норм, правил, вимог з охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки;
- гармонізації стандартів, норм і правил з міжнародними стандартами, рекомендаціями, нормами й правилами, що стосуються вимог до об'єктів розміщення і туристичних послуг [4].

На території України, згідно з Переліком продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні, затвердженим наказом Державного комітету стандартизації, метрології і сертифікації України від 30 серпня 2002 р.

№ 498, послуги готельних підприємств і підприємства громадського харчування підлягають обов'язковій сертифікації [5].

Обов'язкову сертифікацію готельних послуг в Україні мають право проводити підприємства (організації, установи) державної форми власності, уповноважені як органи сертифікації готельних послуг у системі УкрСЕПРО.

В Україні сертифікація здійснюється за трьома моделями:

- сертифікація системи якості;
- сертифікаційні випробовування;
- атестація надання послуг [11].

Сектор готельних послуг на сьогодні є найдинамічнішим сектором економіки України. У Запорізькій області на сьогодні налічується понад 400 об'єктів туристичної інфраструктури, які підпадають під внесені до Закону зміни. При цьому підтвердили свою категорію одиниці.

Недостатня активність підприємців в отриманні свідчень про встановлення відповідної категорії пояснюється кількома причинами:

- процедура встановлення категорії була добровільною і не спонукала підприємців до підтвердження своїх об'єктів нормативним вимогам;
- низький рівень знань підприємців у сфері готельного бізнесу;
- невідповідність об'єктів категорії, бажаної підприємцем (при фактичному стані готелю одна або дві зірки власник хоче мати принаймні чотири).

5 вересня 2012 р. Кабінет Міністрів України затвердив Постанову "Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 р. № 297 та від 29 липня 2009 р. № 803", згідно з якою сертифікацію та оцінювання готелю будуть здійснювати органи з сертифікації, призначені Мінекономрозвитку для виконання у державній системі сертифікації УкрСЕПРО робіт із сертифікації.

Категорії готелям та іншим об'єктам, призначеним для надання послуг з тимчасового розміщення (проживання), встановлюють за результатами добровільної сертифікації послуг з тимчасового розміщення (проживання) щодо безпеки для життя і здоров'я людей, захисту їх майна та охорони довкілля відповідно до договору між органом із сертифікації та власником або уповноваженою ним особою (далі – заявник) та оцінюванням відповідності готелів вимогам певної категорії (далі – оцінювання готелю).

Тобто цією постановою було змінена/спрощена схема отримання державного оцінювання засобів тимчасового розміщення туристів.

Коротко проаналізуємо та виявимо основні переваги й недоліки чинного нині законодавства в цій сфері.

Так, у п. 6, 7 Постанови Кабміну "Про затвердження Порядку надання послуг з тимчасового розміщення (проживання)" від

15 березня 2006 р. № 297 вказано: 6. Фізичні особи – власники або орендарі колективних засобів розміщення надають послуги з тимчасового розміщення (проживання) за умови державної реєстрації їх як суб'єктів підприємницької діяльності; 7. Фізичні особи – власники або орендарі індивідуальних засобів розміщення надають послуги з тимчасового розміщення (проживання) без державної реєстрації їх як суб'єктів підприємницької діяльності [3].

Але немає чіткого визначення поняття засобів індивідуального й колективного розміщення. Поняття визначено в Правилах сертифікації, проте не чітко. Хто і як визначає та проводить чіткі межі в настільки тонких ситуаціях?

У п. 9 зазначено: плата за надані послуги з тимчасового розміщення (проживання) здійснюється на 12 годину поточної доби за місцевим часом.

Повинні бути поправки на форс-мажор, тому що багато готелів у зв'язку з відсутністю цих поправок у законі встановлюють індивідуальні правила, і клієнт може опинитися в неприємній ситуації, яка зіпсує йому настрій і враження про готель і країну загалом.

У п. 13 говориться, що відповідальність за надання споживачам достовірної інформації щодо послуг з тимчасового розміщення (проживання) та їх якості несуть юридичні та фізичні особи, що надають ці послуги, відповідно до закону.

Необхідно перекласти відповідальність на контролюючий орган. У такому разі він буде краще виконувати свої обов'язки й жорсткіше проводити перевірку на відповідність у підконтрольних засобах розміщення.

У п. 4 Постанови Кабміну "Про затвердження Порядку встановлення категорій готелям та іншим об'єктам, що призначаються для надання послуг з тимчасового розміщення (проживання)" від 29 липня 2009 р. № 803 зазначено: готелям встановлюють такі категорії: "п'ять зірок", "чотири зірки", "три зірки", "дві зірки" та "одна зірка". Іншим об'єктам, призначеним для надання послуг з тимчасового розміщення (проживання), у тому числі мотелям, пансіонатам, будинкам відпочинку, туристичним базам, кемпінгам, категорію встановлюють за рівнем обслуговування в них (перший, другий, третій, четвертий та відповідно п'ятий рівні) [2].

Для полегшення надання туристами рівня сервісу в тому чи іншому засобі розміщення необхідно уніфікувати всі засоби тимчасового розміщення та розробити єдину загальну прозору систему оцінювання обсягу та якості послуг, що надаються.

У п. 5–8 описано процедуру та виконавців сертифікації, відповідно до яких можна припустити, що ця процедура доволі тривала, витратна і включає в себе безліч зайвих ланок.

Для поліпшення ситуації можливо було б вигідніше створити комісію з оцінювання один раз або користуватися послугами фахівців тієї чи іншої консалтингової фірми. При цьому позбавитися проміжних оцінювань і одразу після подачі власником готелю заявки на сертифікацію відправляти до нього комісію, яка є офіційним представником органу з сертифікації, на місці все розгляне, оцінить і ухвалить рішення, про яке сповістить власника готелю та керівництво органу сертифікації. Якщо власника не влаштовує категорія, яку йому можуть присвоїти, йому надають рекомендації на півроку, якщо усуне недоліки – заново викликає комісію. Дані про перевірку не знищують, а зберігають в архівах і виставляються на офіційному сайті органу сертифікації, щоб кожна людина могла переглянути, як проведено оцінювання та які недоліки виявлені.

У п. 9 вказано, що для проведення зазначених робіт заявник зобов'язаний створити сприятливі для роботи комісії з питань оцінювання готелю умови, у тому числі безперешкодний доступ до необхідних документів і приміщень, де надають послуги.

Досить незрозуміло й можливо двозначно звучить “сприятливі умови”. Це можна розцінювати як підкуп. Немає визначення цих умов. Для можливості перевірки чесності та якості роботи комісії необхідно вести відеозйомку, на якій видно, коли й де комісія оцінювала той чи інший об'єкт у готелі, яких дійшла висновків. У такому випадку орган сертифікації не зможе викрити комісію в необ'єктивності, а замовник не зможе заявити, що комісія щось неправильно оцінила або недооцінила в готелі. Відеофакт перевірки необхідно зберігати в архіві органу сертифікації до наступного підтвердження готелем своєї категорії, або до припинення її діяльності.

Пункт 14 говорить: заявник інформує органи із сертифікації про зміни умов надання послуг, що можуть вплинути на результати оцінювання готелю, підтверджені при встановленні категорії.

Власник може спокійно приховати дані про зміни, не маючи перед собою вимог закону, втім вони є, але вкрай розпливчасті й дають йому можливість ухилятися від відповідальності у разі невиконання цього пункту постанови.

Повинна бути чітко прописана система штрафів та інших стягнень за приховування даних. Також повинна існувати або створюватися комісія з перевірки сертифікованих підприємств, про час перевірки якої ніхто заздалегідь не попереджає.

У п. 17 написано: Органи із сертифікації та комісія із встановлення категорій забезпечують дотримання конфіденційності інформації, що становить комерційну таємницю.

Потрібен єдиний реєстр, щоб усю інформацію бачило Міністерство, а будь-яка лю-

дина могла переглянути інформацію про власника, розміри готелю, послуги, відповідність нормам санітарії та безпеки.

Пункт 18 зазначає: Спірні питання, що виникають під час встановлення категорії готелям, розглядають комісія з апеляцій, положення про яку затверджується Мінінфраструктури за погодженням з Мінекономрозвитку.

Набагато простіше мати державного підрядника – консалтингову фірму, яка в цій ситуації може надати своїх кращих фахівців, послуги яких буде оплачувати сторона, що програла.

З 8 жовтня 2012 р. набув чинності наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, який виключив з переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації, готельні послуги й послуги харчування, що надають суб'єкти туристичної діяльності. Альтернативою була введена добровільна сертифікація послуг і оцінювання відповідності готелів вимогам певної категорії на основі договору між органом з сертифікації і власником. Тобто, присвоєння “зірок” готелям стало можливим за результатами добровільної сертифікації. Зовні таке рішення виглядало як лібералізація контролю держави за веденням туристичної діяльності.

Ряд країн, зокрема Польща, Литва, Латвія, напередодні вступу до ЄС привели свої нормативні документи в галузі готельного господарства до єдиних європейських стандартів, які не передбачають обов'язкової сертифікації.

Головною проблемою стало те, що скасовано сертифікацію послуг щодо безпеки для життя і здоров'я людей, хоча це найважливіша вимога для роботи готелів. Враховуючи, що іноземці обережно ставляться до поїздок Україною, цей факт може відіграти негативну роль у розвитку українського туризму. Анулювання єдиної системи сертифікації без впровадження нової системи є нелогічним, правильніше розробити новий, сучасний механізм контролю, який нівелює можливі ризики, але рішення прийнято й результати не змусили себе чекати.

Європейські держави, які відмовилися від обов'язкової державної сертифікації, прийняли єдині стандарти класифікації готелів HOTREC, затверджені Європейською готельно-ресторанною конфедерацією, та з метою бути конкурентоспроможними, стали використовувати нові стандарти для підтвердження своєї категорії.

Деякі українські готелі, відчувши свободу, стали самостійно присвоювати собі необхідну кількість зірок, без додаткових турбот і зайвих витрат. У результаті цього, окрім готелів, що самостійно оцінили свій рівень і втратили врешті-решт левову частку клієнтів, збитки понесли й туроператори, оселивши своїх гостей у готелі з неофіційними “зірочками”.

Запропонована свобода сертифікації не стала поштовхом до розвитку готельного бізнесу, не наповнила бюджет, не підняла туристичний рейтинг України. Нині державні органи говорять про необхідність обов'язкової категоризації як про важливий крок на шляху до впорядкування індустрії гостинності в Україні. Крім того, необхідно кардинально змінити існуючі критерії класифікації готелів та привести їх у відповідність європейським стандартам.

У силу змін до закону про туризм об'єкти туристичної інфраструктури, що не мають свідоцтва про встановлення відповідної категорії (далі – Свідоцтво), повинні негайно виселити всіх проживаючих і закрити двері до його одержання.

Враховуючи складну, багатоступеневу процедуру його видачі, процес може зайняти тривалий період часу, тому деякі терміни не обмежені законодавчо, а термін для розгляду документів, закріплений у Порядку встановлення категорій готелям (далі – Порядок), становить 14 днів.

Саме по собі введення дворівневої процедури присвоєння категорії готелям в українських реаліях є правильним рішенням. Така процедура дає можливість забезпечити максимальну відповідність нормативним вимогам в умовах, коли недотримання вимог стало нормою життя. Комісія, яка отримує документи, абсолютно захищена від внутрішніх компромісів і зовнішнього тиску.

Найістотнішим недоліком є різке збільшення часу процедури. Не є секретом інформація про те, що вступ готелів до громадської організації і придбання у неї послуги проміжної перевірки документів висококваліфікованими юристами значно підвищує шанси на позитивний результат при їх розгляді.

Крім того, необхідно відзначити, що з прийняттям нових вимог вартість робіт органу сертифікації збільшилася. До сертифікації послуг проживання (для всіх категорій), послуг харчування (для 3–5 зірок) додано два нові види: сертифікація перукарні (для 3–5 зірок) та оцінювання відповідності категорії. Вартість кожної роботи становить від 2 до 5 тис. грн відповідно до бажаної категорії і розмірів засобів розміщення.

Якщо розглядати недоліки в регуляторному законодавстві, то одним з головних є відсутність багатьох термінів, які присутні в законах, положеннях та актах, а також недостатня чіткість, ясність в існуючих визначеннях. Через це такі документи можна трактувати неоднозначно. Не налагоджено зв'язок між державними органами, підприємствами, ВНЗ, що готують фахівців цього напрямку, які б допомогли у визначенні термінології.

Таким способом була б урегульована проблема нечіткого викладення матеріалу в законах, неясність у їх розумінні безпосередніми виконавцями та відсутність діалогу представників сфери із владою.

В одній з постанов Кабміну зазначено, що готелям при категоризації призначають зірки, а інші засоби розміщення класифікують за рівнем обслуговування. Така система не ефективна та не дає потенційним клієнтам “неготелів” інформації про рівень якості та кількості послуг, які вони отримають при розміщенні.

Уніфікувавши систему категорій об'єктів розміщення, можна спростити схему оцінювання категорій та збільшити кількість як внутрішніх, так і зовнішніх туристів, оскільки не варто ускладнювати те, що можна зробити загальнозрозумілим для жителів країни та іноземців, які до нас приїждять.

Значним недоліком для Держкомтуризму є відсутність повного офіційного інтернет-переліку сертифікованих готельних підприємств. Доки в країні залишається чимало “тіньових” засобів розміщення та тих, які самостійно завищують собі зоряність, необхідно було б створити та популяризувати подібний ресурс. Це свідчило б про невинну роботу Держкомтуризму та інших законних органів для покращення якості готельних послуг і забезпечення їх споживачів повною інформацією.

Саме таким чином можна було б показати, що країна піклується про своїх громадян і оберігає від недобросовісних надавачів готельних послуг. Крім того, цей ресурс міг би підвищити інтерес тіньових готелів до отримання категорії.

Щодо Правил обов'язкової сертифікації послуг з тимчасового розміщення (проживання), затверджених Державним комітетом зі стандартизації, метрології та сертифікації від 03.09.2007 р., був проведений аналіз, який виявив ряд недоліків.

Процедура сертифікації невинновданно затягнута, в Україні не так багато готелів і не так мало співробітників органу сертифікації, щоб розглядати одну заявку протягом місяця. Необхідно змінювати строки сертифікації. Так, для прискорення прийняття рішення щодо проведення або відмови в проведенні сертифікації необхідно, щоб замовник разом із заявкою на сертифікацію подавав і опитувальну анкету. Таким чином можна скоротити час розгляду заявки до 14 днів. Крім того, крім письмової заявки необхідно, щоб всі документи пересилалися електронною поштою від органу до замовника, це також істотно скоротить час і дасть змогу запобігти затримці й втраті документів.

Крім того, необхідно скоротити строк повідомлення замовником при відмові в проведенні сертифікації про наміри усунути недоліки з 10 днів до 5 максимально.

Фахівцями, що проводять сертифікацію, можуть бути відповідні співробітники з консалтингових фірм або, за підписаним договором на співпрацю, фахівці різних напрямів у галузі готельного господарства. Фінансові витрати скорочують, тому оплата буде здійснюватися за результатами роботи.

снюватися за фактом роботи. Так, можна скоротити співробітників органу сертифікації і залишити їх тільки для ведення документообігу без виїзду на об'єкти.

Склад членів комісії з категоризації апеляції має бути опублікований на сайті. У комісії не повинно бути зацікавлених осіб.

В опитувальній анкеті, яку заявник надсилає органу з сертифікації для розгляду, наявні зайві питання та додатки, що не несуть ніякої важливої інформації для органу сертифікації. Через це заповнення та розгляд анкети затягується.

IV. Висновки

Сьогодні всі країни світу переймаються проблемою підвищення якості виробництва, у тому числі й виробництва послуг. Для підприємств сфери послуг переважне значення має те, що і як потенційний споживач визнає якість на ринку послуг, тобто під час розгляду поняття "якість" у центрі – особистість споживача. Тому безумовно необхідно покращувати й пристосовувати процедуру сертифікації готельних послуг та засобів розміщення.

У статті проаналізовано сучасний стан процедури сертифікації готельних послуг в Україні та надано деякі пропозиції щодо вдосконалення її на державному рівні, а саме: запропоновано внести зміни в Порядок надання послуг з тимчасового розміщення (проживання) щодо термінології, відповідальності контролюючого органу з сертифікації, в порядок проведення процедури сертифікації, інформування власниками підприємств про зміни умов надання послуг, створення єдиного реєстру інформації про готельні підприємства; для вирішення спірних питань із сертифікації запровадити державного підприємця – консалтингову фірму, замість комісії з апеляції, затверджену Мінінфраструктури за погодженням з Мінекономрозвитку. Крім того, запропоновано уніфікувати систему категорій об'єктів розміщення та створити єдиний повний офіційний інтернет-перелік сертифікованих готельних підприємств.

Схоже, сьогодні державні методи не надто стимулюють розвиток готельного бізнесу в Україні. Незважаючи на це, представники туристичної галузі самостійно приваблюють туристів в Україну, намагаються надавати якісні послуги, при цьому дотримуватися правил, встановлених державою, своєчасно наповнюючи бюджет.

Список використаної літератури

1. Про стандартизацію і сертифікацію : Декрет Кабінету Міністрів України від 10.05.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 27.
2. Про порядок встановлення категорій готелям та іншим об'єктам, що призначаються для надання послуг з тимчасового розміщення (проживання) : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 р. // Офіційний вісник України. – 2009. – № 58.
3. Про порядок надання послуг з тимчасового розміщення (проживання) : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.03.2006 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 11.
4. Правила обов'язкової сертифікації послуг з тимчасового розміщення (проживання) : Наказ Держспоживстандарту України від 03.09.2007 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 1.
5. Про затвердження Переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні : Наказ Держспоживстандарту України від 01.02.2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 19.
6. Правила користування готелями й аналогічними засобами розміщення та надання готельних послуг : Наказ Державної туристичної адміністрації України від 16.03.2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 14.
7. Про затвердження форми свідоцтва про встановлення категорії готелю : Наказ Міністерства культури і туризму України від 10.03.2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 23.
8. Анисимов В. П. Метрология, стандартизация и сертификация (в сфере туризма) : учеб. пособ. / В. П. Анисимов, А. В. Яцук. – Москва : Альфа-М : ИНФРА-М, 2006. – 252 с.
9. Галасюк С. С. Проблеми категоризації готельних підприємств в Україні / С. С. Галасюк // Вісник ДІТБ : зб. наук. праць. – Донецьк : Донецький інститут туристичного бізнесу, 2010. – Вип. 14. – С. 262–267.
10. Сенин В. С. Гостиничный бизнес: классификация гостиниц и других средств размещения : учеб. пособ. / В. С. Сенин, А. В. Денисенко. – Москва : Финансы и статистика, 2006. – 144 с.
11. Шаповал М. І. Основи стандартизації управління якістю і сертифікації : навч. посіб. / М. І. Шаповал. – Київ : УФІМБ, 2000. – 167 с.

Стаття надійшла до редакції 17.02.2015.

Захарова С. Г. Государственное регулирование качества гостиничных услуг путем их сертификации

Опыт экономической деятельности последних лет в гостиничном хозяйстве Украины свидетельствует о медленном повышении качественных параметров оценки результативности труда предприятиями отрасли. Одновременно сегодня развивается сеть отелей вы-

сокой категории обслуживания, которые предоставляют услуги размещения согласно требованиям мировых стандартов. Сертификация, как стандартизация и лицензирование, является способом государственного регулирования туристической деятельности.

Ключевые слова: сфера услуг, гостиничные услуги, государственное регулирование, стандартизация, сертификация.

Zakharova S. Government Regulation of the Quality of the Hotel Services Through Certification

Experience in economic activity in recent years shows a slow increase of quality parameters estimation of labor productivity in the hotel industry of Ukraine. A network of high-class hotels that provide accommodation services in accordance with international standards is developing at the same time. Certification, as well as standardization and licensing, is a way of government regulation of tourism activities.

Quality analysis is driven by necessity in today's transition to a market economy, finding the best management decisions, improving quality management in hospitality sector.

When Ukraine obtained its independence it began to engage in product certification since 1993, when Decree of the Cabinet of Ministers "Standardization and certification" enacted. According to the decree a system of national certification was established. Under this system, firstly the governing regulations developed, and now certification of products and services is based on national standards.

Current state of certification procedures of hotel services in Ukraine is analyzed in the article and some suggestions for the improvement on state-level are provided. The propositions are the following: amend regarding terminology in a Procedure for the provision of temporary accommodation; responsibilities of key certification agencies; amend the procedure of certification; informing by business owners about changes in terms of service; creating single registry information of hotel companies.

For resolving contentious issues in certification implement a state contractor – a consulting firm instead of Appeal Committee, approved by the Ministry of infrastructure in coordination with the Ministry of Economic Development. Also in article there is a proposition to unify the system of categories of accommodations and create a single complete online list of certified hotel companies.

Key words: services sector, hotel services, government regulation, standardization, certification.

УДК 339.92:341.24

Є. О. Коваленко

кандидат наук з державного управління, доцент

О. О. Гревцеваспірант
Класичний приватний університет

ПЕРЕДУМОВИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ ТА УКРАЇНІ

У статті розглянуто передумови становлення та розвитку транскордонного співробітництва в європейських країнах; проаналізовано розвиток транскордонного співробітництва в Україні; розкрито сутність єврорегіонів та основні їх завдання.

Ключові слова: транскордонне співробітництво, єврорегіон, міжнародні зв'язки, місцеве самоврядування, регіональна політика, прикордонні території.

I. Вступ

Наприкінці ХХ ст. регіональна політика Європейського Союзу перейшла до нової парадигми – від застосування механізмів ліквідації диспропорцій регіонального розвитку шляхом міжрегіонального перерозподілу ресурсів до мобілізації природноресурсного потенціалу територій і застосування принципу субсидіарності. Цей підхід був використаний суміжними прикордонними регіонами Європи, які налагодили взаємні контакти між державними регіональними органами влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, господарськими суб'єктами, об'єднуючи зусилля для вирішення спільних проблем, і від співробітництва за окремими транскордонними угодами перейшли до співробітництва в межах єврорегіонів. Німеччина, Польща, Чехія та інші країни створили єврорегіони по всьому периметру своїх кордонів, що зумовлено, зокрема, поглибленням євроінтеграційних процесів і вдосконаленням механізмів фінансування регіонального розвитку в Європейському Союзі. Основні пріоритетні напрями фінансової підтримки Європейського Союзу базувалися на загальних засадах просторового облаштування Європейського континенту, прийнятих Радою Європи, і передбачали підвищення координованості та узгодження розвитку суміжних прикордонних територій сусідніх країн шляхом розробки концепцій спільного розвитку транскордонних регіонів. Таким чином, з метою виявлення спільних проблем і пошуку ефективних шляхів їх вирішення постала необхідність системного дослідження транскордонного регіону як підґрунтя для розвитку транскордонного співробітництва.

Дослідженню державного управління міжнародними зв'язками регіонів, регіональної політики, транскордонного співробітництва

присвячені наукові праці: Т. Безверхнюк, В. Власова, В. Гарагонича, Б. Данилишина, Н. Мікули, І. Нагорної, С. Саханенка, В. Семиноженка, О. Тищенка, В. Толкова та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути передумови становлення й розвитку транскордонного співробітництва в європейських країнах; проаналізувати, яким чином розвивається транскордонне співробітництво в Україні; розкрити сутність єврорегіонів та основні їх завдання.

III. Результати

Співпраця в межах єврорегіонів (об'єднань єврорегіонального співробітництва) сприяє розвитку інтеграційних процесів у культурній, освітній, економічній, комунікаційній та інших сферах, створює можливості прискорення адаптації європейського законодавства, зумовлює підвищення життєвого рівня мешканців прикордоння. Проте реалізація проектів євро-регіональної співпраці в Україні лише на основі використання практичного досвіду, без належного теоретико-методологічного обґрунтування, не сприяє досягненню потенційної ефективності транскордонного співробітництва, використанню всіх його можливостей і поширенню по всьому периметру кордону, як це відбувається в інших європейських країнах.

Концептуальні засади транскордонного співробітництва України формують виключно на принципах і правових механізмах нормативно-правових актів Європи та України з питань транскордонного співробітництва.

Дефініцію “транскордонне співробітництво” й відповідно системне узагальнення механізмів транскордонного співробітництва вперше визначено, згідно з головними принципами розвитку транскордонної співпраці регіонів, загальноприйнятими у Європі, Мадридській конвенції 1980 р. [3, с. 71].

Транскордонне співробітництво у Європі активно розвивалося в 50-х рр. ХХ ст. після Другої Світової війни, коли представники

багатьох прикордонних регіонів зустрічалися для обговорення можливості ліквідації кордонних бар'єрів і подальшого розвитку транскордонної співпраці. Передумовою цьому стали: потреба покращення життєвого рівня населення, бажання стабільного миру, усунення непотрібних обмежень, а також інших факторів, які спричинили роз'єднання людей і організацій у прикордонних регіонах. Проте в західноєвропейських країнах, у тому числі Греції, Іспанії та Португалії, транскордонну співпрацю активізовано лише з 80-х рр. XX ст. завдяки серйозним політичним змінам, введенню демократичної системи та членству в Європейському Союзі. У країнах Центральної та Східної Європи подібний процес розвитку співробітництва інтенсивно активізувався з 1989 р. Утворення нових держав і кордонів у результаті розпаду СРСР, Федеративної Республіки Югославії, Чехословаччини на тлі збереження національного суверенітету на певний час призупинили транскордонне співробітництво на старих кордонах та не розвивали на нових. У новостворених державах значна частина прикордонних територій до розподілу були внутрішніми територіями, що підпадали під дію єдиного законодавства, митного режиму й на сьогодні не мають ознак периферійності старих прикордонних територій. Як не парадоксально, але на нових прикордонних територіях проходили два процеси паралельно – облаштування кордону з посиленням його бар'єрної функції та розвиток транскордонної співпраці, основною метою якої є нівелювання наявності кордону [4, с. 18].

Першим рішучим кроком у реалізації регіональної політики було створення у 1975 р. Структурного фонду, метою функціонування якого був розвиток регіонів – Європейського фонду регіонального розвитку (ERDF – European Regional Development Fund). У 1987–1988 рр. регіональна політика виокремилася як пріоритетний політичний напрям функціонування ЄС, згідно зі ст. 130а Єдиного Європейського акта (схвалений у 1986 р.; набув чинності у 1987 р.) “з метою гармонійного розвитку в цілому, Співтовариство продовжує поширювати діяльність, спрямовану на закріплення свого соціального та політичного єднання. Зокрема, Співтовариство намагається скоротити диспропорції між різними регіонами та ліквідувати відсталість регіонів, які знаходяться у несприятливих умовах” [1].

Реформа 1988 р., по суті, визначила основні межі сучасної регіональної політики ЄС, філософія якої, незважаючи на часткові модифікації, залишається незмінною.

У Європейському Союзі основною організаційною формою транскордонного співробітництва є євро регіони, практика функціонування яких останніми роками показала свою ефективність у справі ліквідації бар'є-

рів для вільного руху людей, товарів, послуг, капіталів. На євро регіон покладено такі завдання:

- 1) організація та координація дій, що сприяють співробітництву між членами євро регіону в галузях економіки, науки, екології, культури та освіти;
- 2) надання допомоги в розробці конкретних проектів транскордонного співробітництва, що становлять взаємний інтерес;
- 3) сприяння розвитку добросусідських відносин між країнами-членами євро регіону;
- 4) визначення потенційних галузей багатостороннього співробітництва;
- 5) виконання функцій сполучної ланки та сприяння співробітництву членів євро регіону з міжнародними організаціями, установами й агентствами.

Як правило, керівними органами євро регіонів є Рада, Президія та Секретаріат, які виконують координаційні, дорадчі та представницькі функції, що пов'язані з реалізацією цілей і завдань євро регіонів. Для вирішення визначених завдань Радою можна створювати постійні робочі групи [6, с. 41].

На сьогодні на території європейського континенту функціонує понад 50 євро регіонів. Перший євро регіон “Євро регіо” (Euregio) заснований у 1958 р. Регіонами-учасниками є землі Нижня Саксонія та Північний Рейн – Вестфалія у Республіці Німеччина та провінції Гелдерланд, Оверейсел та Дренте з боку Нідерландів. Містами-учасниками є Мюнстер, Енсхеде та Хенджело. Цей євро регіон засновано в 1958 р., коли муніципальні об'єднання двох країн організували першу транскордонну конференцію. У 1966 р. створено робочу групу євро регіону “Євро регіо”, метою якої було зміцнення співробітництва між регіонами [5, с. 23–24].

Перевагою діяльності більшості євро регіонів у Західній Європі є їх орієнтація на конкретні, так звані цільові результати. Так, для обслуговування прикордонних областей Німеччини, Франції і Швейцарії побудовано міжнародне літовище. Євро регіональна співпраця між прикордонними територіями Бельгії, Люксембурга та Франції дала змогу покращити економічну ситуацію після встановлених обмежень виробництва сталі на металургійних підприємствах. Транскордонне співробітництво Іспанії та Португалії спрямоване на покращення розвитку сільських територій, де обсяги ВВП на душу населення були значно нижчими за середні показники по країнах. Головною метою євро регіону за участю Іспанії та Франції стала побудова тунелю, який мав поліпшити транспортне сполучення між цими країнами [8, с. 8–9].

Керівництво Польщі у своїй зовнішній політиці значну увагу приділяє питанню розвитку міжрегіонального співробітництва, насамперед з регіонами країн ЄС, а також сусідніх з Республікою Польща держав.

Управління міжнародними зв'язками регіонів у Польщі здійснюється під керівництвом центральних органів влади, насамперед Міністерства внутрішніх справ і адміністрації, а також Міністерства закордонних справ Республіки Польща [2, с. 123].

Транскордонне співробітництво в Польщі супроводжується значним фінансуванням. Так, кошти, виділені Польщі на виконання транскордонних програм, у кілька разів перевищують виділені українським прикордонним територіям. Так, упродовж 2006–2008 рр. у межах програми сусідства “Польща–Білорусь–Україна 2006–2008” східні регіони Польщі отримали 40 млн євро субсидій на програми з Україною й Білоруссю (фонд INTERREG). Україна й Білорусь водночас змогли отримати тільки 8 млн євро в межах програми Tacis. Крім того, період виконання програм для поглинання коштів ЄС у Польщі був тривалишим. Як наслідок, зв'язки, налагоджені в прикордонних областях Польщі, виявилися набагато розвинутішими порівняно з тими, що існують у прикордонних зонах України. З цієї причини співробітництво з польськими партнерами можна вважати прикладом певної моделі з вирішення проблем, яку можна застосувати до реалій в українських регіонах.

Важливо зазначити, що в Польщі, а саме – у владних органах регіонального рівня існували проблеми, дуже подібні до тих, що існують нині в Україні. Зокрема, можна назвати такі з них:

- обмежені права регіональних органів влади;
- непослідовний і суперечливий розподіл цілей і компетенцій між центральними й місцевими адміністраціями, а також нечіткий набір обов'язків на різних рівнях влади;
- недостатня участь громадськості в процесах з вироблення транскордонної політики, слабкий громадський контроль за діяльністю влади в питаннях транскордонного співробітництва;
- надто централізована бюджетна система;
- фінансування всіх бюджетних організацій з національного бюджету.

Проте внаслідок реформ у Польщі побудовано належну систему транскордонного співробітництва, яка стала частиною регіональної політики країни. Наслідком реформ на початку 1998 р. у Польщі стало суттєве розширення прав територіальних органів самоврядування, а отже, можливість визначати свої власні цілі й пріоритети транскордонної політики.

Так, у Польщі, на відміну від України, немає закону про транскордонне співробітництво, проте діють закони про розвиток регіонів, наприклад, Закон про регіональне самоврядування.

Жорсткому контролю піддаються міжнародні зв'язки регіонів Італії з боку центру. Щорічно автономні провінції зобов'язані на-

давати в Департамент зі зв'язків з обласними органами самоврядування при Раді міністрів, а також у Міністерство закордонних справ країни, Міністерство промисловості й зовнішньої торгівлі й обласних комісарів уряду програму заходів з поділом на галузі й сфери міжнародної діяльності, вказувати передбачувані видатки з місцевого бюджету й приватного капіталу. Дії італійських провінцій у сфері здійснення міжнародних зв'язків можуть узгоджуватися від двох до трьох місяців. Виняток становлять області Італії зі спеціальним статусом і автономні провінції Тренто й Больцано, яким законодавство дає змогу в межах їх компетенції безпосередньо здійснювати директиви Євросоюзу.

В Іспанії сфера зовнішньої політики належить до виняткової компетенції центрального уряду, що досить суворо стежить за виконанням цього положення. На будь-які спроби автономій вийти за межі чинного законодавства в зовнішньополітичній або зовнішньоекономічній галузях вимагається негайна реакція центру. Якщо постають будь-які суперечності в цій сфері між центром і автономними співтовариствами, офіційний Мадрид використовує закладений в Основному законі Іспанії механізм їх вирішення, а саме звернення до Конституційного суду.

Широкі повноваження для здійснення міжнародної діяльності мають комуни й ландстинги Швеції. Вони розвивають зв'язки зі своїми закордонними партнерами в різних напрямках – від зовнішньоекономічного до культурного співробітництва й зміцнення гуманітарних контактів. Співробітництво здійснюють і в таких сферах, як охорона здоров'я та регіональне планування. Ландстинги мають право запитати кошти у Шведського управління міжнародного співробітництва й розвитку (SIDA) – державної організації, яка діє в структурі Міністерства закордонних справ Швеції.

У Фінляндії міжнародну діяльність регіонів закони не регламентують, оскільки тут відсутнє окреме законодавство, що регулює здійснення регіональною владою міжнародних зв'язків. Їм надано повну свободу дій. На практиці губернії й комуни керуються у своїй міжнародній діяльності Статутом Конгресу місцевої й регіональної влади Європи, Декларацією Асамблеї регіонів Європи, Європейською рамковою конвенцією про прикордонне співробітництво територіальних співтовариств і влади та інших документів міхререгіонального й прикордонного співробітництва. Якщо постають спірні питання, то рішення приймає Вищий адміністративний суд Фінляндії. Регіональна й місцева влада має повноваження на проведення переговорів з реалізації проектів міжнародного співробітництва, а також мають право офіційно представляти свої регіони в міжурядових міжнародних організаціях.

У Нідерландах регіони здійснюють широку програму міжнародного співробітництва.

При цьому місцеві влади вільні у виборі напрямку їх діяльності, що не обмежується урядом країни, а також не регламентується будь-яким законом. Особливу увагу регіони приділяють співробітництву в галузі освіти й культури. Для координації своїх дій нідерландські регіони об'єдналися в організацію під назвою "Арнемський діалог", у межах якої вони регулярно консультуються й обмінюються інформацією [2, с. 125–127].

Нетрадиційним є погляд на роль транскордонного співробітництва для розвитку Словенії. Так, науковець Жасміна Клойчник зазначає: "Словенія – мала країна. Вона не набагато більша від середнього європейського регіону. З цієї точки зору, транскордонне регіональне співробітництво є адекватним інструментом розвитку міжнародної економічної співпраці, оскільки потенційна зона тяжіння транскордонного регіонального співробітництва охоплює територію Словенії загалом". Зрозуміло, що як урок для України досвід Словенії не дає відповідного матеріалу. Але як дослідження всього спектра тенденцій розвитку транскордонного співробітництва у Центральній та Східній Європі він має неабияку цінність [7, с. 150].

Порівнюючи розвиток транскордонного співробітництва між країнами-членами ЄС та Україною, варто зазначити, що сьогодні існує суттєва диспропорція, пов'язана з адміністративними, правовими та економічними розбіжностями, які, у свою чергу, обмежують можливості транскордонного співробітництва. Органи самоврядування країн ЄС мають значно більше повноважень, а можливості українських органів місцевого самоврядування багато в чому залежать від рішень, які приймають на державному рівні [6, с. 42].

IV. Висновки

Протягом останніх років в Україні значно активізувалося транскордонне співробітництво у вигляді єврорегіонів. Єврорегіони – вища організаційна форма транскордонної співпраці, що характеризується наявністю системи управління та фінансування цієї діяльності. Єврорегіони створювалися з метою вирішення спільних проблем, зокрема підвищення життєвого рівня населення прикордонних територій, розбудови комунікаційної інфраструктури, співробітництва у сфері економіки, освіти, охорони здоров'я, культури, довілля тощо. Особливий акцент

зроблений на процедурах отримання фінансової допомоги за ініціативами ЄС, національними й регіональними програмами. В ЄС єврорегіони вже сприймають як суб'єкти міжнародної діяльності. Більшість єврорегіонів має спільну Концепцію розвитку транскордонного регіону з урахуванням європейських, національних і регіональних інтересів. Позитивними прикладами в розвитку єврорегіональної співпраці, як зазначалося, можуть бути Німеччина, Польща, Угорщина та Чехія, де єврорегіони створені за периметром кордонів цих держав. Проте все ще мають місце суттєві диспропорції в розвитку транскордонного співробітництва країн-членів ЄС та України.

Список використаної літератури

1. Єдиний європейський акт: Угода від 17.02.1986 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_028.
2. Власов В. Європейський досвід державного управління міжнародними зв'язками регіонів: політико-правовий аспект / Володимир Власов // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2011. – Вип. 4 (11). – С. 121–129.
3. Гарагонич В. В. Концептуальні засади транскордонного співробітництва України / В. В. Гарагонич // Наукові праці. – 2009. – Т. 115. – Вип. 102. – С. 69–73.
4. Мікула Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво: монографія / Н. Мікула. – Львів: ІРД НАН України, 2004. – 395 с.
5. Мікула Н. А. Транскордонне співробітництво: посібник / Н. А. Мікула, В. В. Толкованов. – Київ: Крамар, 2011. – 259 с.
6. Проблеми розвитку транскордонного співробітництва України в умовах розширеного ЄС: монографія / за ред. д.е.н., проф. Н. Мікули, к.е.н., доц. В. Борщевського, к.е.н. Т. Васильціва. – Львів: Ліга Прес, 2009. – 436 с.
7. Студенніков І. Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України / І. Студенніков; за ред. С. Максименка. – Київ: Логос, 2000. – С. 138–170.
8. Тищенко О. П. Розвиток транскордонного співробітництва: досвід Європи та нові можливості для України / О. П. Тищенко // Економічний часопис-XXI. – 2013. – № 1–2 (1). – С. 8–11.

Стаття надійшла до редакції 05.02.2015.

Коваленко Е. А., Гревцев О. А. Предпосылки становления и развития трансграничного сотрудничества в европейских странах и Украине

В статье рассматриваются предпосылки становления и развития трансграничного сотрудничества в европейских странах; анализируется развитие трансграничного сотрудничества в Украине; раскрывается сущность еврорегионов и основные их задачи.

Ключевые слова: трансграничное сотрудничество, еврорегион, международные связи, местное самоуправление, региональная политика, пограничные территории.

Kovalenko E., Hervtsev O. Prerequisites Formation and Cross-Border Cooperation in Europe and Ukraine

In the article the preconditions of formation and cross-border cooperation in Europe; analyzed how developing cross-border cooperation in Ukraine; essence of European regions and their main tasks.

Determined that cross-border cooperation in Europe began to develop rapidly in the first 50 years following the Second World War, when representatives of many border regions began met to discuss the possibility of liquidation border barriers and the further development of cross-border cooperation. The first decisive step in the implementation of regional policy was the creation in 1975 Structural Fund, which was the objective of regional development – European Regional Development Fund (ERDF – European Regional Development Fund). In the EU, the main organizational form of cross-border cooperation is Euroregions, current practice which in recent years has shown to be effective in eliminating barriers to the free movement of people, goods, services and capital. Today in the European continent over 50 European regions.

International Relations regions in Poland is led by the central government, especially the Ministry of Internal Affairs and Administration and the Ministry of Foreign Affairs of Poland. In Italy, the regions exposed to international relations firm control of the center. In Spain, foreign policy belongs to the exclusive jurisdiction of the central government, which is very strictly monitors the implementation of this provision. The broad powers to engage in international activities and commune with landstynhy Sweden. In Finland International Operations regions is not regulated by law, because there is no separate legislation regulating regional authorities of international relations; they enjoy complete freedom of action. In the Netherlands, regions involved in extensive international cooperation. At the same time, local authorities are free to choose the direction of their activities is not limited by the government and is not regulated by any law.

Comparing the development of cross-border cooperation between EU Member States and Ukraine, it is worth noting that today there is a serious imbalance associated with administrative, legal and economic differences, which, in turn, limits the possibilities of cross-border cooperation. The self-government of the EU countries have much more power and possibilities of Ukrainian local governments largely depend on decisions made at the state level.

Key words: cross-border cooperation, Euroregion, international relations, local government, regional policy, border areas.

УДК 369.032

Т. П. Козарькандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет**СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНІ ТА ПОЛІТИКО-ЕКОНОМІЧНІ ОСОБЛИВОСТІ
РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ**

У статті проаналізовано діяльність вищої освіти в умовах модернізації освітньої галузі в Україні. Розглянуто проблеми розвитку та особливості формування сучасної державної освітньої політики.

Ключові слова: державна освітня політика, вища освіта, реформи, вищі навчальні заклади.

I. Вступ

Інтеграція України у світовий освітній простір вимагає постійного вдосконалення національної системи освіти, пошуку ефективних шляхів підвищення якості освітніх послуг, апробації та впровадження інноваційних педагогічних систем, реального забезпечення рівного доступу всіх її громадян до якісної освіти, модернізації змісту освіти та організації її адекватно світовим тенденціям і вимогам ринку праці, забезпечення безперервності освіти та навчання протягом усього життя.

Як показує світовий досвід, освіта й суспільство не віддільні один від одного, що являє єдину систему. І якщо реформуванню та відновленню підлягають умови й чинники, безпосередньо пов'язані зі становленням особистості, її культурним і духовно-моральним розвитком, то незамінним засобом такого розвитку є утворення і все, що пов'язано з ним. Одним з найважливіших напрямів країни є пріоритетний розвиток освітньої сфери, яка для багатьох країн була, є і залишається стратегічним об'єктом зростання, оскільки створює найефективніший, найпотужніший інвестиційний ресурс – людський потенціал.

Інноваційний розвиток освіти України актуалізує проблему якісного оновлення відкритої системи єдиного освітнього простору та її найважливішої складової – освітньої системи на основі формування та розвитку єдиного інформаційного простору. Як відомо, від ефективною діяльності цієї системи, професійної компетентності залежить загальний рівень розвитку молодого покоління, рівень зростання його економічного та соціального статусу.

II. Постановка завдання

Метою статті є реалізація державної освітньої політики та сприяння забезпечення політико-економічних особливостей реалізації державної освітньої політики високого рівня, здатних компетентно впроваджувати інноваційні освітні технології, сприяти подальшому соціально-економічному розвитку України.

III. Результати

Державна освітня політика спрямована на забезпечення суспільства знаннями, необхідними для суспільного розвитку. Для досягнення цієї мети держава здійснює узгодження різних суспільних процесів, які впливають на “виробництво знань” та “виробництво фахівців”, які ці знання застосовують. Зазначені процеси можуть відбуватися як у сфері освіти, так і поза нею. Для забезпечення освітнього процесу необхідні також й умови, що не стосуються безпосередньо змісту освіти: наявність кваліфікованих кадрів, забезпечення інфраструктури, відсутність екстремістських політичних впливів, наявність нормативно-правової бази освітньої діяльності тощо [1].

Незважаючи на твердження багатьох фахівців, усвідомлення пріоритетності розвитку освіти в нашому суспільстві повністю не відбулося, в результаті чого залишаються зруйнованими зв'язки між духовними гуманістичними традиціями народів, філософією освіти, освітньою політикою, політикою прийняття управлінських рішень на всіх рівнях і довготривалою стратегією в цій області.

Винятковість аналізу на початку ХХІ ст. тих глобальних тенденцій, які, зародившись у ХХ ст., матиме продовження у новому столітті, кидаючи тим самим виклик людській цивілізації, виклик її здатності протистояти, руйнівним тенденціям і підтримати тенденції творчі, прогресивні на основі тих пріоритетів та принципів, які адекватно відповідають зміненим реальностям суспільного розвитку. Цей виклик безпосередньо стосується сфери освіти, яка покликана коригувати свої пріоритети й цінності, враховуючи не тільки актуальні, а й перспективні, довготривалі запити людини й суспільства. Іншими словами, нова філософія політики та нова політика освіти повинні сформувати й нову освітню парадигму, яка відображатиме потреби людської цивілізації в ХХІ ст.

Особливої значущості проблеми освіти, яка стала однією з найважливіших сфер люд-

ської діяльності, набули наприкінці XX – початку XXI ст. Величезні досягнення в цій галузі вже лягли в основу грандіозних соціальних і науково-технічних перетворень людства. Водночас розширення сфери освіти та зміна її статусу супроводжуються загостренням проблем, що свідчить про прояв кризових явищ. Підґрунтям, що уможливить подолання кризи освіти, може служити розвиток нових економічних механізмів і освітніх технологій. Проте використання нових інформаційних і комунікаційних технологій призведе до підвищення ефективності освіти тільки в тому разі, якщо розвиток технологічної підсистеми освіти буде супроводжуватися радикальними змінами у всіх інших підсистемах педагогічної, організаційної, економічної, а також істотно зачіпати теоретичні та методологічні основи освіти з метою створення нової освітньої парадигми – глобальної системи відкритого, гнучкого, індивідуалізованого, що творить знання, безперервної освіти людини протягом усього його життя.

Зростає принципова значущість характеру управління освітою в процесі формування нових освітніх систем. Особливості управління цією системою в новому тисячолітті відображені в необхідності вирішення проблем освіти не тільки на рівні національних освітніх систем, а й на рівні національної загальнодержавної політики, і на міжнародному, глобальному рівнях. Це, в свою чергу, вимагає виділення державою пріоритетів у розвитку перспективних освітніх систем, перегляду ролі й функцій держави у фінансуванні та організації освіти, залучення в сферу освіти позабюджетних коштів і податкового стимулювання інвестицій у неї, використання у вирішенні проблем освіти різних соціальних інститутів, переважно, підприємств та сім'ї, а також перегляду ролі навчальних закладів і самих учнів в організації освітнього процесу.

Особливістю реалізації державної освітньої політики є те, що вона стає більш мобільною, здатною адекватно реагувати на зміни в сфері освіти, щодо впровадження стимулів до постійного професійного вдосконалення освітніх послуг. Для здійснення стабільного розвитку державою необхідно забезпечити: реалізацію державних і регіональних програм стосовно освітнього контенту; забезпечення національного й регіонального моніторингу якості освіти; проведення наукових досліджень із актуальних проблем розвитку освіти; створення умов для реалізації державної освітньої політики, різноманітних освітніх моделей, форм і засобів отримання освіти.

Важливістю проблем цивілізаційної модернізації української системи освіти, яка переживає далеко не найкращі часи, є створення вітчизняної системи відкритої освіти та ефективне вдосконалення його первинної форми – дистанційної освіти.

Особливості сучасного етапу реалізації державної освітньої політики в розвитку системи освіти передбачають реформування цієї системи і подолання наявних перекосів і труднощів у процесі початкових перетворень. Істотні зміни змушують політиків розглядати освіту як вищий пріоритет у системі державних цілей. Воно фактично стає єдиним механізмом, який може забезпечити відтворення інтелекту, сформувати нову суспільну свідомість, новий світогляд, здатні змінити прагматизм людини та стабілізувати справжні моральні орієнтири й цінності.

Масштабність освітньої сфери, її інерційність уповільнюють у ній кризові й руйнівні процеси, видимі наслідки. Проте вихід із занепаду з цих же причин є тривалим і трудомістким. Однією з найвагоміших методологічних позицій дослідження розвитку державного управління якістю вищої освіти є системний підхід, системний метод і системний аналіз [2].

Під системним підходом у науці розуміють принцип пізнавальної і практичної діяльності, що постає у вигляді певного узагальненого правила, вимоги до пізнавальної та практичної діяльності [3].

Освіта й освіченість є неодмінним атрибутом і параметром практичної користі й ефективності функціонування політичної еліти сучасних держав. Так, концептуально-наукове забезпечення соціально-економічних і політичних перетворень має наукові підстави, однак наука поставляє політичній практиці багатоваріантний вибір практично-політичних рішень. Утім вибір окремого варіанта соціально-політичних перетворень і його практична реалізація цілком залежать від позиції політиків-практиків, тобто певною мірою від ступеня інтелектуальності та освіченості політичної еліти держави. Ще більшу потребу в освіченості політичної еліти відчуває держава, яка перебуває в перехідних, кризових обставинах розвитку, невизначеність якого вимагає витончених політичних технологій, а їх, принаймні, необхідно знати.

Проблема освіти в сучасному світі є традиційним об'єктом уваги з боку зарубіжних і українських авторів, які розглядали різні його аспекти. Можна виділити кілька напрямів, які розкривають взаємозв'язки суспільства й освіти, політики та освіти, управління сучасною освітою, актуальні проблеми освітньої політики, досвід західних держав в освітній сфері:

- взаємозв'язок і взаємодія освіти й політики, освіти як соціального інституту суспільства, вплив інститутів громадянського суспільства на систему освіти, роль держави в регулюванні процесів і явищ освітньої практики;
- аналіз внутрішніх процесів і явищ, характерних для сучасних освітніх систем, суперечності та тенденції розвитку цих систем, характеристика глобальних і націо-

- нально-державних систем освіти, світовий досвід освітньої практики та національні пріоритети його реалізації;
- дослідження проблем інформатизації сучасної освіти, присвячені проблемам освітньої філософії, політики та практики подолання гострої соціально-економічної кризи, обґрунтуванню місця й ролі освіти в умовах становлення державності, баченню тенденцій подальшого вдосконалення і розвитку системи освіти тощо.

Сучасна практика реформування державної освітньої політики відчуває гостру потребу в концептуальному забезпеченні за багатьма напрямками її перетворення і вдосконалення. Водночас у поглядах на стан і характер сучасної освітньої політики України, на шляху її якісного вдосконалення і розвитку відсутнє єдине розуміння того, що має стати змістом нової освітньої парадигми, достатнє наукове розуміння співвідношення між філософією політики та політикою освіти, державною політикою і освітньою практикою.

Освіта в новому українському суспільстві має постати як відкрите, індивідуалізоване явище, що постійно творить знання, робить їх модернізаційним засобом навчання і самонавчання людини. Якщо створення освітньої системи нового типу не знаходить відповідного рішення, якщо можливості нових інформаційних технологій натрапляють на консерватизм освітньої системи і не використовуються для цілей освіти, тоді сучасні технології можуть призвести не до розвитку особистості, а до її деформації через неправильне використання комп'ютерної та телекомунікаційної техніки, зловживань нею [4]. Оновлений зміст реалізації державної освітньої політики разом з технологіями та політико-економічними особливостями має стати засадами нової державної освітньої політики.

IV. Висновки

Реформування системи освіти вкрай необхідне. На сьогодні воно носить переважно стихійний, і тому малоефективний характер, оскільки немає єдиної державної політики на рівні регіону, в якій освітня політика повинна займати пріоритетне місце. До цього додається відсутність дієвого механізму реалізації прийнятих регіональних рішень, у результаті чого всі програми залишаються у

вигляді декларацій, оскільки або не фінансуються бюджетом, або, якщо фінансуються, в недостатньому для їх реалізації обсязі.

Враховуючи нові економічні умови, реалізація державної освітньої політики передбачає забезпечення певного рівня конкурентоспроможності. Натомість змушена йти іншим шляхом, щоб дати можливість ВНЗ вижити в нових умовах. Ці завдання не сумісні між собою, якщо говорити про цілісну систему освіти регіону. Тому реалізація реформацийних процесів у державній освітній політиці здійснюється у вузьких межах: на галузевому рівні або ж на рівні окремого вищого навчального закладу.

Для подальшого розвитку соціуму експертами відведено детермінуючу роль утворенню "через усе життя", що дасть змогу сформувати нову суспільну свідомість, новий світогляд, змінити споживацьке ставлення людини до навколишнього світу, дати йому інший – гуманістичний – моральний орієнтир, іншу систему цінностей. Ці істотні зміни змушують політиків розглядати освіту як вищий пріоритет у системі державних цілей, який фактично стає механізмом, здатним забезпечити відтворення інтелекту. Таким чином, у новому столітті сфера підготовки кадрів набуває особливого статусу, оскільки людська цивілізація зможе вижити тільки як освітня цивілізація.

Список використаної літератури

1. Журавський В. С. Вища освіта як фактор державотворення і культури в Україні / В. С. Журавський. – Київ : Ін Юре, 2003. – 416 с.
2. Шевченко С. О. Державно-громадське управління якістю вищої освіти в Україні: теоретико-методологічні засади та механізми практичної реалізації : монографія / С. О. Шевченко. – Дніпропетровськ : Національний гірничий університет, 2011. – 263 с.
3. Сурмін Ю. П. Майстерня вченого: підручник для науковця / Ю. П. Сурмін. – Київ : Консорціум з удосконалення менеджменту освіти в Україні, 2006. – 302 с.
4. Воронина Т. Перспективи обростання в інформаційному обществі [Електронний ресурс] / Т. Воронина. – Режим доступа: <http://www.for.ua.com/>.

Стаття надійшла до редакції 20.02.2015.

Козарь Т. П. Социально-политические и политико-экономические особенности реализации государственной образовательной политики

В статье проанализирована деятельность высшего образования в условиях модернизации образования в Украине. Рассмотрены проблемы развития и особенности формирования современной государственной образовательной политики.

Ключевые слова: государственная образовательная политика, высшее образование, реформы, высшие учебные заведения.

Kozar T. Socio-Political and Political and Economic Characteristics of State Educational Policies

The article analyzes the activities of higher education in the modernization of the educational sector in Ukraine. The problems and peculiarities of formation of the modern national education policy.

Ukraine's integration into the global educational environment requires constant improvement of the national education system, finding effective ways to improve the quality of education, testing and implementation of innovative educational systems, the real guarantee equal access of all its citizens to quality education, modernization of educational content and organization of adequate global trends and requirements labor market and ensure continuity of education and lifelong learning.

The world experience, education and society can not be separated from each other, which is a single system. If reform and renewal subject to the conditions and factors directly associated with the development of the individual, its cultural, spiritual and moral development, is an indispensable tool for this development is the formation and everything associated with it.

Innovative development education Ukraine dwells upon the substantial renewal of a single open educational space and its most important component – the educational system based on the formation and development of a common information space. As is known, the effective operation of this system, professional competence depends on the overall development of the young generation, the growth rate of its economic and social status.

Key words: *public educational policy, higher education, reforms, higher educational establishments.*

УДК 351.822:35.078

Д. В. Нехайчук

докторант

Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України**НОВА МОДЕЛЬ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ**

У статті розглянуто питання побудови нової моделі сучасної регіональної політики в контексті ринкових і соціальних перетворень. Акцентовано увагу на зростаючій концентрації економічної активності, нерівномірності розвитку територій, неефективній системі державного управління регіональним розвитком і наявності непрозорого механізму фінансового забезпечення розвитку. Подано висновки щодо необхідності запровадження постійної системи моніторингу й оцінювання чинників впливу на регіональний розвиток. Доведено, що забезпечення фінансової спроможності органів виконавчої влади передбачає формування джерел фінансування проектів регіонального розвитку на середньостроковій основі. Запропоновано впровадження механізму сильної та гнучкої координації всіх суб'єктів регіональної політики в процесі її формування та реалізації.

Ключові слова: регіональна політика, розвиток, економічні тенденції, державне регулювання, державний вплив.

I. Вступ

Для створення загальноукраїнської гармонійної економіки, що буде використовувати свої природні та історично зумовлені обставини розвитку, необхідно вирішувати не тільки завдання розвитку. Дуже важливо, щоб держава визначила параметри нової регіональної політики: яким чином гармонізувати регіональний розвиток і запровадити політику вирівнювання.

Саме ці умови роблять створення моделей ефективного регіонального розвитку першочерговим завданням. Проекти розвитку регіонів не можуть мати директивний характер – спускатися зверху для примусового формального узгодження інстанціями, підзвітними центральним органам виконавчої влади. Програми повинні розробляти саме регіони з подальшим узгодженням їх завдань і методів впровадження з центральним урядом.

Для того, аби регіони були зацікавлені в розробці й реалізації програм, необхідно стимулювати їх розвиток за принципом “краще живе той, хто краще працює”. Цей принцип повинен бути покладений в основу моделі політики регіонального розвитку з урахуванням того, що вона має на меті економічне зростання та може не супроводжуватися ширшими процесами децентралізації чи “регіоналізації”, проте за умов суттєвої зміни траєкторії державних інвестицій, децентралізація можлива.

II. Постановка завдання

Аналіз останніх досліджень свідчить, що регіональна політика є предметом уваги українських науковців. Зокрема, у монографії “Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку”, підготовленої співробітниками Національного інституту стратегічних досліджень при Пре-

зидентові України, відображено проблему приведення механізмів та інституційно-правової бази регіональної політики України до стандартів ЄС, країни якого мають цінний для України досвід у сфері регулювання регіонального розвитку [1]. Розвиток регіонального співробітництва України в контексті європейської інтеграції досліджували Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєва [2], транскордонне співробітництво в контексті регіональної політики ЄС, а також регіональну політику ЄС та стратегічні імперативи для України – Є. Кіш [3; 4].

Одна з останніх публікацій, підготовлена та видана завдяки Інституту громадянського суспільства В. Куйбідою, А. Ткачуком, Т. Забуковець-Ковачич, присвячена проблемам нормативного регулювання, формування та здійснення регіональної політики в Україні в контексті досвіду європейських держав – нових членів Європейського Союзу [5]. Проте, на наш погляд, потребує подальшого вивчення дослідження багатоаспектних напрямів саме вітчизняної моделі регіональної політики в сучасних реаліях та під впливом актуальних соціально-економічних тенденцій розвитку.

Метою статті є обґрунтування виваженого вибору концепції та побудови ефективної моделі регіонального розвитку регіону в контексті стратегічних напрямів регіонального розвитку, а також удосконалення сучасних існуючих моделей розвитку регіонів з урахуванням тенденцій економічних реформ.

III. Результати

За останні роки як на рівні держави загалом, так і на рівні її регіонів відбулася низка корінних змін, що характеризувалася такими тенденціями.

Перша тенденція – поступово зростаюча концентрація економічної активності як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні. На загальнодержавному рівні це про-

являється в зосередженні основних ресурсів розвитку в м. Києві, де виробляється понад 20% ВВП країни, акумулюється половина всіх прямих іноземних інвестицій, зростає чисельність населення за рахунок міграції з інших регіонів. Три чверті працівників, зайнятих тут переважно у сфері послуг, мають вищу освіту. На регіональному рівні існує стійке підвищення концентрації економічної діяльності в обласних центрах та прилеглих районах, у більшості яких зосереджено понад 60% будівництва, інвестицій і виробництва.

Друга тенденція – нерівномірність розвитку територій, зростання у зв'язку з цим міжрегіональних соціально-економічних диспропорцій, що свідчить про триваючі дивергентні процеси серед регіонів. Ще більш контрастно є диференціація розвитку на рівні районів і міст, у третині з яких тривалий час спостерігається як зниження економічної активності, так і зменшення чисельності населення.

Третя тенденція – формування протягом тривалого періоду неефективної системи державного управління регіональним розвитком і непрозорого механізму фінансового забезпечення розвитку регіонів. Крім того, відсутня чітко визначена державна політика у сфері регіонального розвитку, застарілими є механізми взаємодії центру з регіонами та регіонів між собою. Значною проблемою є недосконалість системи територіальної організації влади та зволікання з реалізацією адміністративно-територіальної реформи.

Урахування зазначених тенденцій уряд доцільно задля формування і реалізації нової державної регіональної політики, що передбачає поєднання таких складових:

- секторальної (галузевої) – зміцнення конкурентоспроможності регіонів на основі оптимізації і диверсифікації структури економіки, забезпечення ефективної спеціалізації регіонів з пріоритетним використанням власного ресурсного потенціалу;
- територіальної (просторової) – досягнення рівномірного та збалансованого розвитку територій, розвиток міжрегіонального співробітництва, недопущення поглиблення соціально-економічних диспропорцій. Забезпечення соціально-економічної єдності й рівномірності розвитку регіонів має орієнтуватися на створення на всій території України рівних умов для розвитку людини;
- управлінської – забезпечення єдності підходів до формування і реалізації політики регіонального розвитку, створення єдиної системи стратегічного планування та прогнозування розвитку держави й регіонів, оптимізація системи територіальної організації влади.

Формування ефективного та прозорого механізму фінансового забезпечення регіонального розвитку також потребує врахування всіх складових, що визначають специфіку розвитку кожного регіону. Протягом останніх 24 років розвиток регіонів відбувався в контексті макроекономічних тенденцій, які передбачають три етапи розвитку:

1) етап скорочення (1991–1999 рр.), пов'язаний з економічним переходом від соціалізму до ринкової економіки. На першому етапі країна пережила жорстку середньострокову економічну кризу, що характеризувалася різким падінням валового внутрішнього продукту, високою інфляцією й навіть гіперінфляцією.

До 1997 р. розвиток усіх регіонів характеризувався зниженням індексів фізичного обсягу валової доданої вартості. Переломним став 1997 р., за підсумками якого в м. Києві відбулося зростання валової доданої вартості, а у 1998–1999 рр. позитивна динаміка спостерігалася вже в 11 регіонах (Автономній Республіці Крим, Волинській, Донецькій, Закарпатській, Запорізькій, Луганській, Львівській, Харківській, Чернівецькій областях, містах Києві та Севастополі);

2) етап економічного підйому (2000–2007 рр.) реалізовано завдяки формуванню порівняно вільного економічного середовища, сприятливої зовнішньоекономічної кон'юнктури, а також значним обсягам іноземних інвестицій та грошових переказів. Під час другого етапу активно відбувався процес приватизації. Темпи зростання економіки були високими: щорічне зростання валової доданої вартості практично постійно становило близько 5% або вище (винятком був 2005 р.), а у 2001 та 2004 рр. вони досягли 13%. Високим темпам зростання сприяло відновлення з 2000 р. збільшення експорту товарів, найвищий показник якого був у 2004 р. і становив 41,6%, активізувалося інвестування економіки нерезидентами, де щорічний приріст варіював у межах 17,6–86,7%, зросла кількість приватних малих і середніх підприємств.

Саме на цьому етапі почали формуватися основні центри зростання (у Східній Україні такими центрами стали міста Донецьк, Харків, у Центральній – міста Київ, Дніпропетровськ, Полтава, у Західній – місто Львів). У цей період розвиток регіонів мав позитивну динаміку. Як результат, у 2007 р. в усіх регіонах показник валової доданої вартості перевищив індекси фізичного обсягу 1999 р. Найвищі темпи зростання спостерігались у містах Києві (266%), Севастополі (201%), Волинській (203%), Харківській (199%) та Закарпатській (192%) областях; найменші – у Сумській (143%), Херсонській (154%), Вінницькій (155%), Одеській (157%) областях;

3) етап світової фінансово-економічної кризи (2008–2014 рр.), що мав в Україні більш негативні наслідки, ніж в інших постсоціалістичних країнах. Цей етап продемонстрував, що за часи незалежності, не зробивши якісних кроків у напрямі модернізації економіки, Україна стала країною, у якій домінує сировинна складова як у виробництві, так і в експорті та низька додана вартість товарів і послуг, які виробляються. У 2009 р., впе-

рше з 2000 р., зменшився експорт товарів, зокрема вдвічі скоротився експорт металургійної продукції, на яку припадає понад чверть усього експорту країни та промислового виробництва. Результатом цих тенденцій стало падіння валового внутрішнього продукту у 2009 р., вперше після 10-річного зростання. Цей етап продемонстрував різний рівень адаптування регіонів до викликів сучасності, застарілу та неефективну структуру економі-

ки регіонів [7]. Можна визначити найбільш значні виклики, на які держава повинна реагувати шляхом вироблення та реалізації нової державної регіональної політики (рис. 1). Своєчасне та адекватне реагування на виклики соціально-економічного розвитку та подолання потенційних загроз є необхідною умовою створення нових можливостей для розвитку регіонів України та підвищення життєвих стандартів [6].



Рис. 1. Найбільш значні виклики нової державної регіональної політики

Сьогодні Україна та її регіони стоять перед новими викликами, сформованими під впливом зростання відкритості глобальної економіки, посилення невизначеності напрямів та темпів такого зростання. Це вимагає значних змін у стратегічному баченні розвитку регіонів України та визначенні цілей регіональної політики держави [8].

Суть цих змін полягає в переході від прямих короткострокових галузевих заходів впливу та реалізації інвестиційних проектів у конкретних регіонах для розв'язання проблем їх розвитку до системного й комплексного підходу до розвитку територій, відповідно до якого інструменти регіональної політики координують та інтегрують різні галузеві фінансові потоки та створюють умови конкурентного розвитку для всіх регіонів. Чітке розуміння асиметричної природи регіонального розвитку має спрямовувати регіональну політику на розв'язання проблем забезпечення рівних можливостей здійснення економічної діяльності для населення та бізнесу, а також рівного доступу населення до ключових соціальних, адміністративних та інших послуг, що забезпечують можливість самореалізації [9; 10].

Іншим важливим чинником є посилення ролі інституційного, соціального та економічного середовища на регіональному й місцевому рівні для економічного зростання та добробуту. Воно вимагає еволюції інституційної моделі формування та реалізації державної регіональної політики, яка сприяє створенню та стійкому функціонуванню середовища, сприятливого для місцевих і регіональних ініціатив.

IV. Висновки

Таким чином, на нашу думку, процес формування та реалізації державної регіональної політики повинен ґрунтуватися на нових засадах, а саме:

1. Запровадження постійної системи моніторингу, аналізу та оцінювання екзогенних (зовнішніх) та ендогенних (внутрішніх) чинників впливу на регіональний розвиток.
2. Формування регіональної політики, що поширюється на всі регіони та адекватно реагує на виклики екзогенних і ендогенних чинників, які стримують розвиток. Доцільність державного впливу на всі регіони, з одного боку, пов'язана з необхідністю створення в них умов розвитку на ендогенному потенціалі, з іншого, – дає можливість активізації міжрегіональної інтеграції регіонів з різним рівнем розвитку, стимулювання поліцентричності в розвитку країни загалом.
3. Запровадження механізму сильної та гнучкої координації всіх суб'єктів регіональної політики в процесі її формування та реалізації. Така координація повинна забезпечувати синхронізоване стратегічне прогнозування та планування регіонального розвитку на всіх територіальних рівнях, узго-

джене законодавче забезпечення процесів планування, а також упровадження властивого кожному суб'єкту інструментарію впливу на регіональний розвиток.

4. Створення чіткої функціональної структури центральних і місцевих органів виконавчої влади, спроможної забезпечити державне регулювання регіонального розвитку на всіх територіальних рівнях, координацію багаторівневого управління за участю органів місцевого самоврядування, бізнесу, недержавних організацій та населення.
5. Забезпечення фінансової спроможності органів виконавчої влади, відповідальних за реалізацію державної регіональної політики, законності та відповідальності під час здійснення спільних з органами місцевого самоврядування дій, пов'язаних із регіональним і місцевим розвитком, а також виконання відповідних державних зобов'язань. Ця спроможність передбачає формування джерел фінансування проектів регіонального розвитку на середньостроковій основі. Фінансування регіональної політики необхідно узгоджувати з її пріоритетами, концентрувати на ключових проектах, що забезпечують суттєве покращення інфраструктури для економічного зростання, створення можливостей для розвитку приватного сектору та доступу населення до адміністративних послуг.
6. Формування механізмів децентрації та децентралізації державних повноважень. Інституційна модель повинна передбачати гнучкий інструментарій, який забезпечує децентрацію та децентралізацію державних повноважень – їх передачу на місцевий рівень (або навпаки) в процесі динамічних змін умов регіонального розвитку.

Список використаної літератури

1. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : монографія / за ред. З. С. Варналія. – Київ : Знання України, 2005. – 498 с.
2. Прокопенко Л. Л. Розвиток регіонального співробітництва України в контексті європейської інтеграції : монографія / Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєва ; за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. – 132 с.
3. Кіш Є. Регіональна політика Європейського Союзу: стратегічні імперативи для України / Єва Кіш // Незалежний культурологічний часопис "І" – 2002. – № 23. – С. 133–157.
4. Кіш Є. Транскордонне співробітництво та регіональна політика Європейського Союзу [Електронний ресурс] / Є. Кіш. – Режим доступу: <http://ewi.org.ua/chastyna-1>.
5. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід / Василь Куйбіда, Анатолій Ткачук, Тетяна Забуковець-Ковачич ; за заг. ред. Р. Ткачука. – Київ : Леста, 2010. – 224 с.

6. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р.: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001-2006-%EF>.
7. Реформування державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи / С. О. Біла, О. В. Шевченко, М. О. Кушнір, В. І. Жук та ін. – Київ: НІСД, 2012. – 96 с.
8. Терещенко Г. В. Інноваційний фактор в контексті моделей розвитку регіонів [Електронний ресурс] / Г. В. Терещенко // Ефективна економіка. – 2012. – № 12. – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=1661>.
9. Токар В. Інституційні інструменти мобілізаційно-інноваційної національної моделі / В. Токар // Дослідження міжнародної економіки: Збірник наукових праць. – 2011. – Вип. 1 (66). – С. 86–93.
10. Трофимова В. В. Концепція сталого розвитку як основа постіндустріальних моделей розвитку / В. В. Трофимова // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 8. – С. 33–37.

Стаття надійшла до редакції 13.02.2015.

Нехайчук Д. В. Новая модель региональной политики: вызовы современности

В статье рассматриваются вопросы построения новой модели современной региональной политики в контексте рыночных и социальных преобразований. Акцентируется внимание на растущей концентрации экономической активности, неравномерности развития территорий, а также неэффективной системе государственного управления региональным развитием и наличии непрозрачного механизма финансового обеспечения развития. Сделаны выводы о необходимости введения постоянной системы мониторинга и оценки факторов влияния на региональное развитие. Доказано, что обеспечение финансовой способности органов исполнительной власти предусматривает формирование источников финансирования проектов регионального развития на среднесрочной основе. Предложено внедрение механизма сильной и гибкой координации всех субъектов региональной политики в процессе ее формирования и реализации.

Ключевые слова: региональная политика, развитие, экономические тенденции, государственное регулирование, государственное влияние.

Nekhaychuk D. The New Model of Regional Policy: Current Challenges

There are study the problems of construction of a new model of modern regional policy in the context of market and social transformation in the scientific article. The attention is focused on the growing concentration of economic activity, uneven development areas and inefficient system of governance of regional development and availability of transparent mechanism of financial security.

It is shown that in the early 2000s began to form the main centers of growth – a city of Donetsk, Kharkiv, Kyiv, Dnipropetrovsk, Poltava, Lviv. The author done the conclusions on the need for the introduction of continuous monitoring and evaluation of factors influencing the regional development.

It is proved that reasonable to introduce a permanent system of monitoring, analysis and evaluation of exogenous (external) and endogenous (internal) factors influencing the regional development.

It is necessary to form a regional policy that applies to all regions and adequately respond to the challenges of exogenous and endogenous factors that hinder development. Feasibility of state influence on all regions, on the one hand is the need to create conditions in which the endogenous development potential on the other – makes it possible to intensify inter-regional integration regions with different levels of development, promotion of polycentric development in the country.

Importantly introduction of a strong and flexible mechanism for coordination of all regional policy actors in the process of development and implementation. Such coordination should ensure synchronized strategic forecasting and regional planning at all territorial levels, consistent legislative support for the planning and implementation inherent in each subject toolkit impact on regional development.

You must create functional structure of central and local authorities, able to provide state regulation of regional development at all territorial levels, coordination of multilevel governance involving local government, business, NGOs and the public.

The necessity to ensure the financial capacity of the executive responsible for the implementation of the state regional policy, law and accountability in the implementation of joint local government actions related to regional and local development and execution of relevant state obligations. This ability involves the formation of sources of financing regional development projects on the basis of the medium. Financing regional policy should be consistent with its priorities, focusing on key projects that provide a significant improvement of the infrastructure for economic growth, creating opportunities for private sector development and public access to administrative services.

Deemed appropriate formation mechanisms deconcentration and decentralization of government authority. The institutional model should provide a flexible tool that provides deconcentration and decentralization of government authority – their transfer to the local level (or vice versa) in the dynamic changes in terms of regional development.

Key words: regional policy development, economic trends, government regulation, state influence.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.078.7

С. В. Бєлайкандидат військових наук, старший науковий співробітник, докторант
Національна академія Національної гвардії України

ДЕРЖАВНИЙ МЕХАНІЗМ ОЦІНЮВАННЯ РІВНЯ ЗАГРОЗ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ХАРАКТЕРУ

У статті доведено актуальність державної політики з протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру в українському суспільстві. Розроблено модель державного механізму оцінювання рівня загроз національній безпеці соціально-економічного характеру. Запропоновано модель поведінки органів державної влади, місцевого самоврядування та сил охорони правопорядку за рівнями загроз національній безпеці соціально-економічного характеру.

Ключові слова: національна безпека, державне управління, кризові явища, державні механізми протидії.

I. Вступ

Сучасні події в українському суспільстві демонструють чисельні кризові явища соціально-економічного характеру. Найбільш загрозливими з них є бідність (злиденність) населення, відсутність середнього класу, значна майнова диференціація, соціальна нерівність, значна корупція та як наслідок – високий рівень соціальної напруженості, що може призвести до протесних дій громадян. Тому дії органів державної влади й місцевого самоврядування необхідно направляти на врегулювання зазначених кризових явищ.

У Стратегії національної безпеки України від 8 червня 2012 р. № 389/2012 визначено завдання щодо вдосконалення системи моніторингу стану національної безпеки України, зокрема шляхом запровадження показників (індикаторів) стану національної безпеки, збору, обробки й аналізу інформації про розвиток ситуації в різних сферах національної безпеки за визначеними показниками (індикаторами) стану національної безпеки, оцінки ситуації, прогнозування її розвитку й можливих негативних наслідків. Наразі дослідження Л. І. Ільчука, О. О. Давидюка присвячені визначенню критеріїв, показників та індикаторів соціальної безпеки [1]; роботи А. Е. Когута, В. С. Рохчина – моніторингу соціально-економічного розвитку регіонів [2]; праці С. Н. Аюшеева – оцінюванню рівня та якості життя населення в регіонах [3]; дослідження Н. А. Кизима, В. В. Узунова – оцінюванню рівня соціальної напруженості [4]. Водночас питання розроблення державного механізму оцінювання рівня загроз національній безпеці соціально-економічного характеру

не приділено в наукових дослідженнях та законодавстві України достатньої уваги.

Таким чином, найактуальнішим на сьогодні є державна політика з протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру в регіонах держави, а тому в Україні постає питання щодо створення єдиної системи державного регулювання зазначених кризових явищ і розроблення відповідного державного механізму моніторингу.

II. Постановка завдання.

Мета статті – проаналізувати розроблення державного механізму оцінювання рівня загроз національній безпеці соціально-економічного характеру.

III. Результати

Наразі основним проблемним питанням галузі науки державного управління у сфері досліджень із забезпечення національної безпеки постає вирішення завдання щодо розроблення системи індикаторів для оцінювання відповідного рівня загроз національним інтересам.

Проведений аналіз наукових досліджень показав, що порогові значення індикаторів загроз національній безпеці дуже важко піддаються формалізації. До того ж значення цих індикаторів потрібно корегувати відповідно до стану розвитку економіки та рівня соціального забезпечення населення. Тому в статті розглянуто підхід до градації загроз національній безпеці соціально-економічного характеру.

На засіданні Ради національної безпеки та оборони України 18 лютого 2015 р. прийнято рішення щодо розроблення єдиної державної системи запобігання, реагування та припинення терористичних актів і мінімізації їх наслідків. Фактично ця система передбачає три рівня загрози: це синій – під-

вищений, помаранчевий – високий, червоний – критичний. Крім того, на засіданні поставлено завдання відповідним профільним міністерствам і службам щодо розроблення критеріїв ідентифікації рівнів загроз, системи оцінювання, а також заходів, які приймають автоматично всі суб'єкти виконавчої влади, системи територіальної оборони та цивільного захисту.

Заходи із запобігання кризовим ситуаціям наведеної системи включають державний механізм оцінювання рівня загроз національній безпеці соціально-економічного характеру. Тому пропонуємо використати цю тривірневу систему оцінювання.

Попередніми дослідженнями [5] пропонувалося введення чотирьох рівнів загроз, що відповідають рішенням Ради національної безпеки і оборони України, оскільки перший рівень загроз – це режим повсякденної діяльності без ускладнень, а інші – вже запропоновані.

За принципом достатності, на нашу думку, цієї кількості рівнів вистачить для класифікації стану національної безпеки від загроз соціально-економічного характеру. Використання більшої кількості рівнів є недоцільним, оскільки ускладнюватиме як процес опису поточної оперативної ситуації, так застосування самого механізму особою, яка буде приймати рішення.

Доцільно також ввести градацію рівня загроз за кольоровою гаммою, запропонованою Радою національної безпеки і оборони. Подібний підхід застосовується при визначенні та прогнозуванні обстановки деякими іноземними силовими відомствами. При цьому кольорова гамма рівнів загроз потребує обґрунтування.

Початковий, що відповідає звичайному рівню загрози, має бути нейтральним, не активним кольором. Наступний колір, що відповідає підвищеному рівню загроз, повинен бути активним. Колір, що відповідає високому рівню загроз, повинен бути активнішим за попередній. Колір, що відповідає критичному рівню загроз, повинен бути найактивнішим і агресивним.

Вплив кольорів, що відображають рівні загроз, на людину наведено в табл. 1.

Враховуючи вищезазначене, пропонуємо модель державного механізму оцінювання рівня загроз національній безпеці соціально-економічного характеру (РЗ) (рис. 1).

Таблиця 1

Вплив кольорів, що відображають рівні загроз, на людину

№ з/п	Найменування кольорів	Вид поведінки	Вплив на свідомість (підсвідомість)	Самопочуття
1.	Сірий	Спокійна	Стабільність, стриманість	Задовільне
2.	Синій	Настирна	Відчуття змін	Серйозне, строге, важке
3.	Помаранчевий	Чуйна	Вага, концентрація	Уважне, сконцентроване
4.	Червоний	Активна	Агресія, пристрасть небезпека, заборона	Збуджене, діяльне, запальне

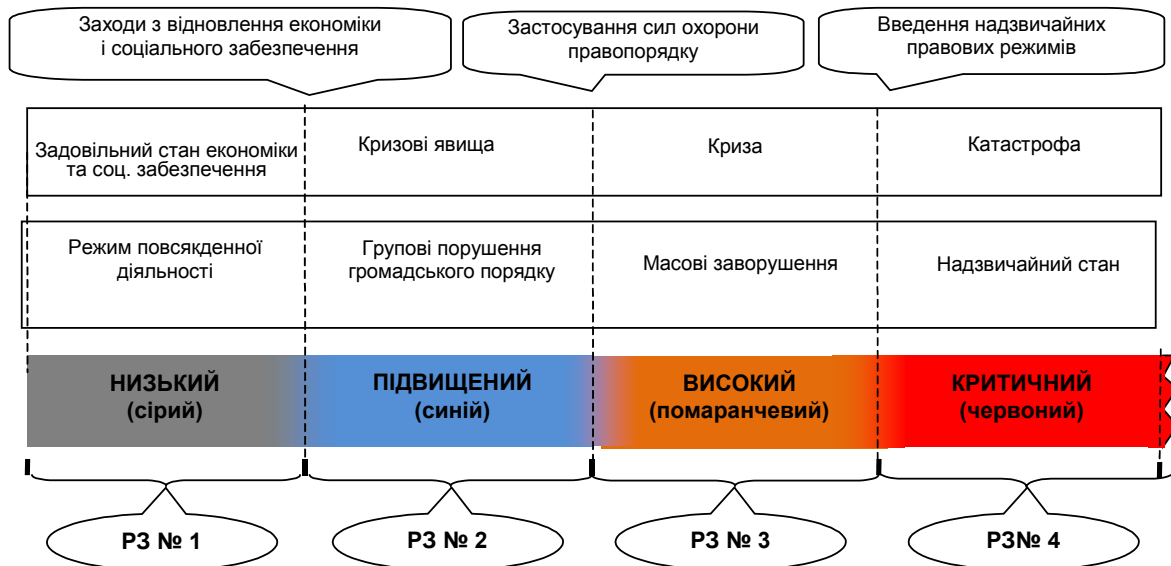


Рис. 1. Модель державного механізму оцінювання рівня загроз національній безпеці соціально-економічного характеру

РЗ № 1 (низький) – задовільний стан економіки, органи державної влади та місцевого самоврядування забезпечують нормальне функціонування місцевих підприємств, закладів, установ, транспорту, відповідає режиму повсяк-

денної діяльності сил охорони правопорядку. Стан РЗ має свого роду стаціонарні параметри, що зберігаються на визначеному проміжку часу.

РЗ № 2 (підвищений) – відповідає появі кризових явищ соціально-економічного харак-

теру та умовам виникнення групових порушень громадського порядку. Органи державної влади змушені перейти до посиленого режиму функціонування. Це такий рівень, при якому наявні суперечності на соціально-економічному підґрунті, випадки прояву сепаратистських настроїв, а також у закликах політиків, релігійних і неформальних лідерів, лідерів профспілок у засобах масової інформації (Інтернет, радіо, преса, телебачення) тощо.

РЗ № 3 (високий) – відповідає умовам виникнення соціально-економічної кризи й масових заворушень. Органи державної влади та місцевого самоврядування змушені негайно перейти до посиленого режиму функціонування. Це рівень, при якому мають місце загрози у вигляді закликів до руйнівних дій, пікетування державних органів влади, транспортної інфраструктури держави, особливо важливих об'єктів, заклики до зміни конституційного ладу, а також формування й озброєння незаконних збройних формувань.

РЗ № 4 (критичний) – відповідає виникненню умов соціальної катастрофи та введення надзвичайних адміністративно-правових режимів. Органи державної влади та місцевого самоврядування опинилися на межі втрати (втратили) управління місцевою громадою. Це такий рівень, при якому загрози, викладені в попередньому рівні, набувають характеру небезпеки. З'являються ознаки існування незаконних збройних формувань. Така обстановка характеризується неординарністю, значними масштабами подій, реальним чи можливим заподіянням шкоди населенню регіону й навколишньому середовищу.

Відповідно до появи в регіонах держави зазначених рівнів загроз національній безпеці соціально-економічного характеру розроблено модель поведінки органів державної влади, місцевого самоврядування та сил охорони правопорядку (табл. 2).

Таблиця 2

Модель поведінки органів державної влади, місцевого самоврядування та сил охорони правопорядку за рівнями загроз національній безпеці соціально-економічного характеру

	НИЗЬКИЙ	ПІДВИЩЕНИЙ	ВИСОКИЙ	КРИТИЧНИЙ
Органи державної влади і місцевого самоврядування	Забезпечують нормальне функціонування місцевих підприємств, закладів, установ, транспорту	Змушені перейти до посиленого режиму функціонування	Змушені негайно перейти до посиленого режиму функціонування	Опинилися на межі втрати управління місцевою громадою, в регіоні назріла потреба щодо введення надзвичайних адміністративно-правових режимів
Сили охорони правопорядку	Здійснюють повсякденну діяльність, службу	Переходять на посилений варіант несення служби	Залучаються для відновлення громадського порядку й забезпечення громадської безпеки, переходять на особливий варіант несення служби	Виконують завдання з локалізації та нейтралізації внутрішнього конфлікту та завдання, що визначені надзвичайним адміністративно-правовим режимом

При низькому рівні загроз національній безпеці соціально-економічного характеру органи державної влади й місцевого самоврядування забезпечують нормальне функціонування місцевих підприємств, закладів, установ, транспорту; при підвищеному рівні змушені перейти до посиленого режиму функціонування; при високому рівні змушені негайно перейти до посиленого режиму функціонування; при критичному рівні опинилися на межі втрати (чи втратили) управління місцевою громадою та в регіоні назріла потреба щодо введення надзвичайних адміністративно-правових режимів.

При низькому рівні загроз національній безпеці соціально-економічного характеру сили охорони правопорядку здійснюють повсякденну діяльність, службу; при підвищеному рівні переходять на посилений варіант несення служби; при високому рівні залучаються для відновлення громадського порядку й забезпечення громадської безпеки, переходять на особливий варіант несення служби; при критичному рівні виконують завдання з локалізації та нейтралізації внутрішнього конфлікту та завдання, визначені надзвичайним адміністративно-правовим режимом.

Попередніми дослідженнями розроблено математичний апарат, що дає можливість здійснювати оцінювання стану національної безпеки з використанням зазначених рівнів загроз [6]. У його основі лежить модифікований метод кластерного аналізу *k*-середніх, що здійснює порівняння щоденної ситуації з шаблоном кризовою, яка мала місце під час реальної кризи, та даними, закладеними в базу. З цією метою було розроблено програмну модель “Аналітика” [7] на базі геоінформаційної системи Національної гвардії України “Інструмент”.

IV. Висновки

1. У статті розроблено модель державного механізму оцінювання рівня загроз національній безпеці соціально-економічного характеру, яка складається з чотирьох рівнів загроз, що наглядно характеризують стан національної безпеки в цьому напрямі.
2. Запропонована модель поведінки органів державної влади, місцевого самоврядування та сил охорони правопорядку за рівнями загроз національній безпеці соціально-економічного характеру є складовою єдиної державної системи запобігання кризовим ситуаціям.

3. Напрями подальших наукових розвідок – здійснення досліджень з прогнозування рівня загроз національній безпеці соціально-економічного характеру в українському суспільстві.

Список використаної літератури

1. Ільчук Л. І. Критерії, показники та індикатори соціальної безпеки (спроба аналізу) [Електронний ресурс] / Л. І. Ільчук, О. О. Давидюк // Центр перспективних соціальних досліджень Міністерства соціальної політики України та НАН. – Режим доступу: <http://cpsr.org.ua/index.php>.
2. Когут А. Е. Информационные основы регионального социально-экономического мониторинга [Электронный ресурс] / А. Е. Когут, В. С. Рохчин. – Санкт-Петербург : ИСЭП РАН, 1995. – Режим доступа: http://universal-roup.in.ua/fileadmin/user_upload/articles_2012/Gladchenko_monitoring.pdf.
3. Аюшеева С. Н. Формирование системы индикативного мониторинга качества жизни населения в регионах России : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / С. Н. Аюшеева. – Улан-Удэ, 2006. – 160 с.
4. Кизим Н. А. Программно-целевой подход к государственному управлению социальной напряженностью в регионах : монография / Н. А. Кизим, В. В. Узунов. – Харьков : ИНЖЕК, 2007. – 204 с.
5. Белай С. В. Модель оценки состояния социально-экономической безопасности регионов Украины / С. В. Белай // Проблемы рынка труда и формирования трудовых ресурсов : сб. науч. статей. – Москва : Институт деловой карьеры, 2013. – С. 157–164.
6. Белай С. В. Використання модифікованого методу k-середніх кластерного аналізу у задачах державного управління з прогнозу кризових явищ соціально-економічного характеру / С. В. Белай, В. Е. Лісіцин // Актуальні проблеми державного управління. – Одеса : ОРІ НАДУ, 2014. – Вип. 4 (60). – С. 211–214.
7. Обґрунтування методологічних підходів прогнозування кризових явищ в українському суспільстві шляхом використання інструментів геопросторового та статистичного аналізу (шифр – “Аналітика”) / Національна академія Національної гвардії України ; кер. С. В. Белай; викон.: В. Е. Лісіцин та ін. – Харків, 2014. – 159 с.

Стаття надійшла до редакції 23.02.2015.

Белай С. В. Государственный механизм оценивания уровня угроз национальной безопасности социально-экономического характера

В статье доказана актуальность государственной политики по противодействию кризисным явлениям социально-экономического характера в украинском обществе. Разработана модель государственного механизма оценивания уровня угроз национальной безопасности социально-экономического характера. Предложена модель поведения органов государственной власти, местного самоуправления и сил охраны правопорядка по уровням угроз национальной безопасности социально-экономического характера.

Ключевые слова: национальная безопасность, государственное управление, кризисные явления, государственные механизмы противодействия.

Belay S. Public mechanism of threats evaluation for national socioeconomic security

Current events in the Ukrainian society show the emergence of numerous crises with socioeconomic nature. The most dangerous of these is poverty of population, absence of middle class, differentiation of the population in terms of poverty, social inequality, significant corruption and as a result top level of social tension, which can lead to protest action of citizens. Therefore, the actions of state and local authorities should aim to resolve this crisis.

Currently, research work of scientists directed to criteria identification, evaluation of features and indicators of social security to monitor socio-economic development of regions, to assess the level and quality of life in the regions and the evaluation of social tension. However, the issue of the development of state mechanism evaluation of threats to national security socioeconomic not paid in research and legislation of Ukraine enough attention.

The aim of article is to conduct research on the development of state mechanism for evaluation of threats to national security socioeconomic.

The analysis of modern research works showed that thresholds of indicators of threats to national security is very difficult to formalize. In addition, the values of these indicators need to be adjusted according to the situation of the economy and welfare of the population. Therefore, an approach of threats graduation for national security socioeconomic divided into four levels of threats is proposed.

In the article the model state mechanism of evaluating the level of threat to national security for socioeconomic is developed; that one consists from four levels of threats that clearly describe the state of national security in this area.

The proposed model is used for the behavior of public authorities, local government and law enforcement forces on levels of threats to national security socioeconomic is part of a unified state system of prevention of crisis situations in the regions of Ukraine.

Key words: national security, public administration, crisis, government response mechanisms.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОРІЄНТИРИ УНІВЕРСАЛЬНОГО ЗБЛИЖЕННЯ МОДЕЛЕЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ Й ОДНОЧАСНОЇ ПРАВОВОЇ КОНВЕРГЕНЦІЇ

У статті проаналізовано специфіку сучасних процесів зближення моделей, систем і механізмів державного управління й одночасної правової конвергенції, виявлено в них спільне та особливе і на основі отриманих даних порушено проблему необхідності вивчення складної діалектики процесів державно-правового зближення, що мають спільну основу й тотожні концептуальні орієнтири та об'єднані ідеєю розбудови громадянського суспільства.

Ключові слова: державне управління, громадянське суспільство, розвиток національних правових систем, зближення у сфері державного управління, права людини.

I. Вступ

У контексті універсальної глобалізаційної парадигми розвитку сучасних суверенних держав, яка до нинішнього часу виявлялася переважно в економічній та соціально-культурній сферах суспільного життя, полегшуючись становленням інформаційного суспільства з характерним для нього активним вільним рухом інформації, спостерігаються також поступова конвергенція підходів до організації систем державного управління (на доктринальному та прикладному рівнях) й одночасне зближення національних правових систем. Зазначені процеси, узяті в їх діалектичному зв'язку та взаємодії, ми пропонуємо описати за допомогою узагальнювального терміносполучення “державно-правове зближення”, що, безумовно, потребує подальшої розробки.

Ці факти підкреслюють міждисциплінарність тематичної проблематики, адже частина самостійного предмета науки державного управління – це проблеми функціонування суспільства, які вже вивчають інші суспільні науки за допомогою специфічного методологічного інструментарію та з притаманним їм особливим вектором наукового пошуку; при цьому юридичні, соціологічні, культурологічні, філософські аспекти державно-правового зближення мають бути врахованими, але не витіснені власне проблематику державного управління – цілі, механізми й наслідки зближення концепцій державного управління, їх порівняльний аналіз з метою виявлення спільного й особливого та запозичення надійних ефективних рішень, уніфікацію структури та функцій апарату державного управління в контексті перспектив європейської інтеграції України, координацію державного управління як цілісної системи, рецепцію ефективних методів і форм добору та підготовки управлінських

кадрів, що використовують у країнах сталої демократії, з оглядом на безумовну необхідність використання вітчизняного досвіду з урахуванням багатоаспектної регіональної специфіки, компаративні дослідження техніки державного управління, підходів до прийняття управлінських рішень та розробки методів державного управління тощо [8, с. 183–186].

II. Постановка завдання

Зазначене дає змогу констатувати, що дослідження сутності, цілей, характеристик і результатів сучасного державно-правового зближення є актуальним і своєчасним. Розуміння цього уможлиблює й відповідне формулювання комплексної мети пропонованої статті, а саме: проаналізувати специфіку сучасних процесів зближення моделей, систем і механізмів державного управління та одночасної правової конвергенції, виявити в них спільне й особливе, на основі отриманих даних порушити проблему необхідності вивчення складної діалектики процесів державно-правового зближення, що мають спільну основу та тотожні концептуальні орієнтири.

III. Результати

Фундаментальний внесок у розробку доктрини державного управління зробили М. Вебер, В. Вільсон, М. Крозьє, Дж. Марч, Г. Саймон, А. Файоль, Ю. Хабермас та ін. [5, с. 54–60]. Сучасні проблеми державного управління, у тому числі питання модернізації публічного адміністрування в контексті євроінтеграції, досліджують такі українські науковці, як: В. Бакуменко, В. Баштанник, О. Босак, М. Гнатюк, М. Іжа, Ю. Кальниш, Ю. Ковбасюк, П. Надолішній, Н. Нижник, С. Серьогін, В. Скуратівський та ін. Проблема правового зближення привертала увагу таких українських і зарубіжних дослідників, як: С. Алексєєв, В. Бабкін, В. Богатирьов, Х. Кетц, Л. Луць [7], М. Марченко, К. Осаке, Ю. Тихомиров, О. Третьякова, К. Цвайгерт та ін.

На наше переконання, необхідну доктринальну основу для вивчення проблем і перспектив універсального державно-правового зближення було сформульовано наприкінці 80-х рр. XX ст. відомим філософом і культурологом Ф. Фукуямою у програмній праці "Кінець історії та остання людина": поширення ліберальних демократій у всьому світі свідчить про наявність кінцевої моделі соціокультурної еволюції людства; ліберальна демократія може стати "завершальною та найефективнішою формою правління в суспільстві", оскільки не має фундаментальних внутрішніх суперечностей і ґрунтується передусім на двох важливих принципах успішної самоорганізації суспільного життя – свободи й рівності [18, с. 7–8].

У сучасній українській і зарубіжній науці державного управління увагу дослідників привертає проблема загальної конвергенції наукових концепцій сучасного публічного адміністрування. Цей процес обґрунтовується універсальною глобалізацією, загальними євроінтеграційними процесами, інформаційною революцією, новітніми досягненнями у сфері менеджменту та управлінських технологій, нарешті, спільними традиціями європейської управлінської культури, що є тотожними для сучасних розвинутих країн [13, с. 35]. У сучасній науковій літературі зазначено, що результатом тенденцій до конвергенції теорії та практики державного управління є концепція "відповідного врядування", сформована під очевидним впливом ідеї прав і свобод людини [5, с. 54–60], що зводиться, зрештою, до процесів, здійснюваних з метою управління державними справами та ресурсами на умовах забезпечення прав людини. У цьому контексті велими обґрунтованими виглядають і висновки про те, що саме концепція прав людини стала універсальною основою для сучасного державного управління та всього комплексу процесів функціонування влади, формування й реалізації державної політики та державно-владних відносин [12].

Є достатньо підстав вважати, що новачісність проблематики забезпечення прав людини як необхідного фундаменту публічного адміністрування дещо переоцінена, адже вона формулюється в межах відомого правового підходу до розуміння сутності й основних принципів державного управління, який підкреслює роль ідей верховенства права та прав і свобод людини для управлінської діяльності та підпорядковує держслужбовців, передусім, вимогам, що формуються реалізацією концепції правової держави. Зазначене в іншому ракурсі скеровує увагу на междисциплінарність проблеми універсального державно-правового зближення й неможливість її розв'язання за до-

могою інструментарію лише однієї суспільної науки.

Проблеми державно-правової конвергенції розглядають також у контексті перспектив європейської інтеграції України, проблематики вдосконалення та модернізації різних аспектів державного управління в контексті глобалізаційних і євроінтеграційних процесів. Цей напрям наукових досліджень, по суті, сформував одну з фундаментальних парадигм розвитку української науки державного управління, концентруючи увагу переважно на здійсненні порівняльного аналізу зарубіжного досвіду державного управління з метою запозичення й запровадження ефективних управлінських концепцій, рішень, елементів систем державного управління тощо на вітчизняному ґрунті. Тематичний спектр таких досліджень є надзвичайно широким (відчувається тяжіння авторів до отримання прикладних результатів, що сприяли б євроінтеграції України) та представлений на всіх рівнях оприлюднення результатів наукової роботи – від тематичних конференцій різного рівня до системних монографічних досліджень: загальне реформування державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів [3], адаптація європейського досвіду державним управлінням регіонів в Україні [4], державне управління у сфері прикордонної безпеки в умовах євроінтеграції [9], європейське врядування як чинник європеїзації державного управління в Україні [15] тощо; формування державної регіональної політики України та транскордонне співробітництво в контексті євроінтеграції, співпраця й інтеграція України та Європейського Союзу в галузі енергозбереження, проблеми запровадження стандартів законодавства ЄС в Україні, професіоналізація державної служби України на основі європейського досвіду, державна молодіжна політика інтеграції України до ЄС, проблеми реалізації політики європейської інтеграції України, співробітництво окремих регіонів України та країн ЄС, транскордонне співробітництво територіальних громад і місцевих органів влади України та ЄС, верховенство права ЄС як теоретична основа гармонізації законодавств держав-членів у праві ЄС, правові засади євроінтеграційної політики України тощо [17].

Цілком очевидно, що зазначена тематика цілком окреслена в межах напрямів компаративних наукових досліджень, викладених у паспортах спеціальностей 25.00.01 – 25.00.04, одним із результатів яких має бути обґрунтування необхідності запозичень і подальшого зближення у сфері державного управління: закономірності, особливості й тенденції розвитку державотворення та державного управління; доктрини, концепції, теорії державного управління, світові тенденції їх розвитку та порівняльний аналіз;

реформування державного управління в Україні й аналіз зарубіжного досвіду; співробітництво у сфері регіонального управління, адаптація міжнародних норм і стандартів; розвиток державної служби, її моделі; світові тенденції, демократизація та порівняльний аналіз; порівняльний аналіз, адаптація зарубіжного досвіду та напрями розвитку місцевого самоврядування тощо.

Системний аналіз дає можливість зробити узагальнений висновок про те, що наявні тематичні наукові дослідження покликані сприяти докорінному реформуванню та модернізації громіздкої й неефективної вітчизняної системи державного управління, відобразити “можливості використання європейського досвіду державного управління Україною в процесі реформування всіх сфер суспільства та держави, насамперед державного управління” [11, с. 3–4]. При цьому результатом загальної модернізації системи державного управління має стати не тільки суттєве підвищення її ефективності, а й становлення та подальший розвиток громадянського суспільства принаймні у двох взаємопов’язаних напрямках: формування толерантної соціокультурної композиції громадських організацій, об’єднань, асоціацій, рухів, “ситуативних” громадських об’єднань, що, у свою чергу, вимагає правового регулювання їх діяльності та співвідношень між ними; виконання громадянським суспільством ролі експерта управлінських рішень владних структур, що пропонує певну множину варіантів власних рішень та адекватних механізмів їх реалізації [11, с. 14].

У цьому контексті слід звернути увагу на складний діалектичний зв’язок зближення систем державного управління та власне правового зближення, який виявляється, зокрема, в тому, що правова конвергенція є засобом зближення в інших сферах суспільного життя, опосередковує його правовим інструментарієм та механізмами. З іншого боку, юриспруденція фундаментально впливає на зближення систем державного управління на концептуальному рівні – проілюстровано вище, конвергенція та подальший розвиток систем державного управління базуються на визнанні філософсько-правових ідей і концептів: правової держави і верховенства права, розподілу влади, розвиненого громадянського суспільства, прав і свобод людини тощо.

Державно-правове зближення забезпечує й розвиток міжнародного права. Міжнародна спільнота визнає міжнародні договори не тільки як правовий засіб, необхідний для врегулювання часткових проблем, важливих для суб’єктів міжнародного права, а й як важливий уніфікаційний інструмент, центральний елемент нової філософії міжнародних відносин, підвалини якої було за-

кладено реакцією світового співтовариства на катастрофічні події Другої світової війни. У цьому розумінні міжнародні договори стають дієвим і ефективним інструментом взаємовигідного мирного співіснування держав і міжнародних організацій і навіть відіграють центральну роль у формуванні та функціонуванні “нового світового порядку” [6, с. 7], який відображає реальне політичне, економічне та правове зближення, конвергенцію моделей державного управління в сучасному світі загалом; особливу роль у зазначених процесах відіграють договори про права людини.

У науковій юридичній літературі все частіше визначають передумови зближення національних правових систем, окреслюють основні історичні етапи та сучасний стан співробітництва держав щодо зближення систем національного права, фіксують різноманітні механізми та засоби зближення правових систем тощо. Активно вивчають різні аспекти правового зближення національних правових систем у межах ЄС; основну увагу при цьому приділено дослідженню конкретних, “активних” форм взаємовигідного зближення національних правових систем та визначено основні напрями узгодженого правового розвитку держав: зближення законодавства, коли визначається загальний курс держав у цій сфері, напрями, етапи і способи зближення; гармонізація законодавства, в межах якого узгоджують загальні підходи, концепції розвитку національних законодавств, опрацювання загальних правових принципів і окремих рішень; прийняття модельних законодавчих актів; уніфікація законодавства, коли розробляють і вводять у дію загальнообов’язкові єдині правові норми [16, с. 75].

Розвиток правових систем держав ЄС відбувається за допомогою використання правових засобів зближення, гармонізації та уніфікації національних законодавств, зокрема: загальний правовий режим (інвестування, податковий), рівний обсяг прав суб’єктів (принцип “національного режиму”), єдині стандарти, вирівнювання рівнів правового забезпечення, визнання юридичних документів (дипломів про освіту тощо), використання спрощеного механізму набуття громадянства, укладення договорів про правове співробітництво та угод про правову допомогу, встановлення загального правового простору (для координації дій у галузях науки, техніки й освіти), рівний юридичний захист суб’єктів, рівнообов’язкові юридичні вимоги, процедури узгодження правових актів, використання правових стимулів і пільг, спільні та скоординовані юридичні дії, поширення санкцій, загальне визнання міжнародно-правових документів тощо [16, с. 76].

Тематична проблематика виходить на рівень междисциплінарних досліджень цілого спектра суспільних наук, оскільки факти

зближення сучасних правових систем, моделей і практики державного управління дають можливість говорити про “глобальний злам у розвитку людської цивілізації, розвиток та утвердження цивілізації ліберального типу й, отже, сучасного громадянського суспільства, центром та сенсом якого є Людина, її гідність та високе становище у соціальній системі, її невід’ємні права” [1, с. 226].

Дійсно, незважаючи на всі відмінності публічного права сучасних демократичних держав, різні моделі державно-територіального устрою, неоднакові підходи до організації системи державного управління, співіснування монархічних і республіканських форм правління, всі держави з демократичними політичними режимами керуються принципами правової держави, народовладдя, розподілу влад, вільних виборів, пріоритету прав і свобод людини [1, с. 226]. Завдяки розвитку міжнародного права та імплементації його норм національними правовими системами права людини набувають універсальної юридичної сили, а подальша розбудова сучасних демократичних держав ґрунтується на принципах прав і свобод людини [2, с. 492]. Слід погодитися із С. Алексєєвим, який доходить висновку, що набуття правами людини настільки високої соціальної значущості – це найбільш вагоме явище у процесі перебудови відповідно до вимог сучасного громадянського суспільства за всю історію людства [2, с. 493].

Отже, практично весь спектр суспільних наук, у тому числі культурологія, політологія, юриспруденція та наука державного управління, переважно, незалежно одна від одної, отримують у ході досліджень схожі результати, доходять тотожних висновків, визнаючи, що метою універсального державно-правового та соціокультурного зближення є, передусім, остаточне переорієнтування сучасних демократичних держав на проблематику забезпечення прав і свобод людини, що, у свою чергу, виступає підґрунтям для зміцнення основ та подальшої розбудови громадянського суспільства. У цьому контексті побудову розвинутого громадянського суспільства вже не можна сприймати як одну з важливих, але часткових проблем сучасних суспільних наук і практики державотворення, адже йдеться про набуття нею дійсно універсального характеру, нарешті, про новий рівень розвитку системи державного управління, правової системи, суспільства загалом, а в кінцевому підсумку – і новий етап суспільного прогресу на шляху до глобального громадянського суспільства.

Враховуючи те, що складна діалектика соціальної взаємодії передбачає зворотні процеси дивергенції, слід зазначити, що вплив загальносвітових глобалізаційних тенденцій на правове зближення в конверген-

цію моделей і систем державного управління часто видається дещо перебільшеним, оскільки глобалізація зберігає темпи розвитку, передусім, у економічній, культурній та політичній сферах суспільного життя. Ентузіазм найактивніших апологетів “кінця історії” пошуків найоптимальніших форм правління, таких як Ф. Фукуяма, вже не виглядає настільки обґрунтованим, як це сприймалося в контексті розпаду світової соціалістичної системи.

Дійсно, загальний імпульс до побудови ліберальних демократій ще зберігається, але з істотними “поправками” на процеси авторитарної реакції, наявні у більшості пострадянських держав, на занадто довгу стагнацію демократичного розвитку країн Латинської Америки, на відсутність помітного прогресу в цій сфері в мусульманських країнах, на певні обмеження прав і свобод людини в сталих демократіях у зв’язку з реальною чи припущеною терористичною загрозою тощо. Так реальна правова конвергенція (у найзагальнішому сенсі цього поняття), особливо на рівні базових правових принципів та приватного права, охоплює лише романо-германську та англосаксонську правові сім’ї й окремі правові системи, що входять до їх складу, причому їх взаємодія у багатьох параметрах характеризується і віддаленням, що відзначено деякими зарубіжними вченими [10]. Правові системи релігійно-традиційного типу взагалі майже не охоплені цим процесом.

У цьому контексті також можна порушити проблему, характерну для так званих молодих чи нестійких демократій, – реальність зближення на техніко-юридичному рівні, поєднана із фундаментальною неспроможністю зблизитися на рівні головних правових принципів, що мають стати підґрунтям системи державного управління і зазвичай проголошуються під час побудови необхідного в сучасних умовах “фасаду” для міжнародного та регіонального іміджу держави, але не втілюються в життя. Зарубіжні вчені-компаративісти в цьому сенсі оперують терміном *квазізахідне право*, яке загалом співвідноситься із західною правовою традицією, має похідний від неї характер, особливо за формальними ознаками (типологія та ієрархія джерел права, структура правової системи тощо), але характеризується відносно низьким рівнем правової культури і правосвідомості громадян та неспроможністю реалізувати більшість аспектів правової держави як у сфері економічної демократії, так і у сфері демократії політичної [14, с. 92].

На нашу думку, своєчасним є й усвідомлення проблематичності зближення систем державного управління в умовах запозичення форм західної державно-правової традиції з одночасним нігілістичним став-

ленням до її змісту, що впливає, передусім, із низького рівня правової культури населення, включаючи політичну еліту, високого рівня корупції та зумовлює стійку відсутність глибинної принципової державно-правової конвергенції та неможливості подальшої розбудови громадянського суспільства.

IV. Висновки

Фундамент процесів державно-правового зближення, спрямованих в одному напрямі, закладено загальноновизнаними орієнтирами: концепціями правової держави й верховенства права, теорією розподілу влади, ідеєю надійного захисту прав і свобод людини, принципами прозорості та підзвітності системи публічного адміністрування, незалежності та відповідальності засобів масової інформації тощо.

Розуміння цього дає підстави очікувати підвищення зацікавленості науковців у здійсненні міждисциплінарних досліджень у межах суспільних наук, значного розширення спектра власного наукового пошуку чи принаймні вивчення традиційної для себе проблематики із залученням ширшого науково-практичного контексту. Наукове пізнання такої комплексної багатоаспектної проблеми, як становлення глобального громадянського суспільства, неможливе без використання даних соціології, культурології, теорії держави і права, політології тощо. Наука державного управління, враховуючи це, може підкреслити специфіку власного предмету, звернувшись до такої проблематики (що й становить перспективу подальшої наукової роботи в означеному напрямі):

- загальні закономірності, особливості й тенденції розвитку державотворення та державного управління в контексті універсального державно-правового зближення;
- зближення сучасних концепцій державного управління, що передбачає активний розвиток недержавних структур, здійснених в управлінських процесах;
- реформування державного управління в Україні в контексті євроінтеграції, що розуміється не стільки як процес багатоаспектного, у тому числі політичного зближення, скільки як спільний рух у напрямі розбудови громадянського суспільства та ствердження ідеї прав людини, опосередкований правовою конвергенцією;
- специфіка формування свідомості державних службовців у контексті суперечливої діалектики взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства тощо.

Список використаної літератури

1. Алексеев С. С. Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития – надежда и драма современной эпохи / С. С. Алексеев. – Москва : Статут, 2000. – 256 с.
2. Алексеев С. С. Собрание сочинений : в 10 т. [+ Справоч. том] / С. С. Алексеев. –

Москва : Статут, 2010. – Т. 6: Восхождение к праву. – 558 с.

3. Баштанник В. В. Реформування державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : автореф. ... д-ра держ. упр. : 25.00.01 / В. В. Баштанник ; НАДУ при Президентіві України. – Київ, 2011. – 36 с.
4. Бородіна О. А. Державне управління розвитком регіонів: європейський досвід та його адаптація в Україні : автореф. ... канд. держ. упр. : 25.00.01 / О. А. Бородіна ; ДРІДУ НАДУ при Президентіві України. – Дніпропетровськ, 2013. – 20 с.
5. Государственная политика и управление : в 2 ч. / под ред. Л. В. Сморгунова. – Москва : РОССПЭН, 2006. – 384 с.
6. Лукашук И. И. Современное право международных договоров : в 2 т. / И. И. Лукашук ; Рос. Акад. наук, Ин-т государства и права. – Москва : Волтерс Клувер, 2004. – Т. 1. Заключение международных договоров. – 672 с.
7. Луць Л. А. Сучасні правові системи світу / Л. А. Луць. – Львів : Юрид. ф-т Львівськ. нац. ун-ту імені Івана Франка, 2003. – 247 с.
8. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – 2-ге вид., доп. та перероб. – Київ : Атіка, 2003. – 576 с.
9. Мельников О. Г. Державне управління у сфері прикордонної безпеки в умовах європейської інтеграції України : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.01 / О. Г. Мельников ; НАДУ при Президентіві України. – Київ, 2011. – 20 с.
10. Merryman J. On the Convergence (and Divergence) of the Civil Law and the Common Law / J. Merryman // New Perspectives for a Common Law of Europe / (ed.) M. Capelletti. – London, 1978. – P. 195–233.
11. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп. / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – Київ : НАДУ, 2013. – 120 с.
12. Новак-Каляєва Л. М. Права людини у державному правліні: теоретико-методологічний аспект : монографія / Л. М. Новак-Каляєва. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. – 396 с.
13. Новак-Каляєва Л. Сучасні тенденції до конвергенції в концепціях державного управління / Л. Новак-Каляєва // Вісник НАДУ. – 2013. – № 1 (6). – С. 29–41.
14. Осаке К. Сравнительное правоведение в схемах: общая и особенная части / К. Осаке. – Москва : Дело, 2002. – 464 с.
15. Рудік Н. М. Європейське врядування як чинник європеїзації державного управління в Україні : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.01 / Н. М. Рудік ; ДРІДУ НАДУ при Президентіві України. – Дніпропетровськ, 2012. – 20 с.

16. Тихомиров Ю. А. Курс сравнительного правоведения / Ю. А. Тихомиров. – Москва : НОРМА, 1996. – 432 с.
17. Україна і Європейський Союз: шляхи та напрями зближення і співпраці: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. : у 2 ч. / за наук. ред. проф. Я. Й. Малика. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Ч. 1. – 376 с.
18. Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек / Ф. Фукуяма. – Москва : АСТ, 2007. – 588 с.

Стаття надійшла до редакції 30.01.2015.

Онуфриенко А. В. Концептуальные ориентиры универсального сближения моделей государственного управления и одновременной правовой конвергенции

В статье проанализирована специфика современных процессов сближения моделей, систем и механизмов государственного управления и одновременной правовой конвергенции, выявлено в них общее и особенное и на основе полученных данных поставлена проблема необходимости изучения сложной диалектики процессов государственно-правового сближения, у которых имеется общая основа и концептуальные ориентиры, объединённые идеей развития гражданского общества.

Ключевые слова: государственное управление, гражданское общество, развитие национальных правовых систем, сближение в сфере государственного управления, права человека.

Onufrienko O. Conceptual Basis of Universal Rapprochement of Models of Public Administration and Simultaneous Legal Convergence

In the article the specifics of modern processes of rapprochement of models, systems and mechanisms of public administration and simultaneous legal convergence has been carried out, on the basis of findings the necessity of study of difficult dialectics of processes of state-legal rapprochement, united by general basis and idea of development of civil society, has been grounded.

Scientific perception of such a complex manifold problem as development of a global civil society is impossible without the use of the data from sociology, cultural studies, theory of state and law, political science, etc. Taking this into account, the science of public administration can emphasize specific features of its own subject by referring to the following topic (which will be the prospect for further research in defined direction): general patterns, characteristics and trends of state and public administration development in the context of universal state and legal rapprochement; rapprochement of modern concepts of public administration, that includes active development of non-state actors involved in management processes; public administration reorganization in Ukraine in the context of European integration, which is understood not so much as a process of manifold (including political) rapprochement, but as a common movement towards civil society and strengthening of the idea of human rights, mediated by legal convergence; specifics of building up the minds of public officials in the context of contradictory dialectics of interaction between the state and civic institutions, etc.

Key words: public administration, civil society, development of national legal systems, rapprochement in the field of public administration, human rights.

УДК 351

П. С. Покатаєв

доктор наук з державного управління, доцент

Ю. Ю. Гурб'юк

аспірант

Класичний приватний університет

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕКРЕАЦІЙНО-ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто основні напрями державного регулювання інвестиційної діяльності в рекреаційно-туристичній сфері та підтримка розвитку мережі рекреаційно-туристичних підприємств. Запропоновано вдосконалення ефективного інституціонального забезпечення державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери України.

Ключові слова: економічні механізми, інституціональне забезпечення, державне регулювання, фінансове забезпечення, інвестиції, рекреаційно-туристична сфера, туристичний збір.

I. Вступ

На сучасному етапі розвиток рекреаційно-туристичної сфери не отримує належної підтримки на рівні держави. Розглянувши основні напрями державного регулювання інвестиційної діяльності в рекреаційно-туристичній сфері, ми вдосконалюємо механізм інституціонального забезпечення державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери, що сприятиме подоланню низки проблем, які існують в умовах сучасного розвитку рекреації та туризму в Україні.

На наш погляд, доцільно здійснювати розробку та запровадження таких сучасних механізмів фінансового сприяння, як пільгове кредитування; цільові державні субсидії та дотації; гарантовані позики; гарантії кредитним установам, комерційним банкам повернення кредитів, наданих підприємствам рекреаційно-туристичної сфери тощо.

Теоретичні та практичні аспекти вдосконалення механізмів державного регулювання рекреації й туризму, теоретичні підходи до розв'язання цієї проблематики в Україні висвітлено в наукових працях таких вітчизняних учених з державного управління, як: М. М. Біль [1], П. І. Гаман [2], Є. В. Козловський [3], О. В. Малишева [4], А. В. Мерзляк [5], А. О. Чечель [7], О. С. Шаптала [8], Н. В. Яцук [9] та ін. Незважаючи на чимало наукових вітчизняних праць, присвячених удосконаленню економічних механізмів державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери України, досить широке коло питань досліджуваної теми є недостатньо вивченими, тому потребує подальшого наукового дослідження.

II. Постановка завдання

Мета статті – удосконалити механізми інституціонального забезпечення державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери України.

III. Результати

Активізація розвитку рекреаційно-туристичної сфери повинна стати одним із пріоритетних завдань у руслі державного регулювання та оптимізації економіки. Рекреаційно-туристична сфера має значні ресурси й чинники, щоб стати вагомим каталізатором успішного розвитку народного господарства як загалом у країні, так і в регіонах. Важливим кроком у напрямі ефективного інституціонального забезпечення державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери України повинно бути також і вдосконалення її механізмів, серед яких важливе місце посідають фінансові та інвестиційні заходи.

Фінансове забезпечення економічного зростання рекреаційно-туристичної сфери ґрунтується на підтримці державними органами влади заходів, що передбачають:

- розвиток державного й приватного секторів економіки, що фінансуються бюджетами різних рівнів;
- забезпечення розвитку структур і організацій фінансового та майнового типів, які повинні стати вагомим чинником фінансово-ресурсного забезпечення розвитку як держави, так і її регіонів;
- інвестиційні проекти, пов'язані з вкладеннями в розвиток державної економічної бази, що дасть змогу вдосконалити рекреаційно-туристичну інфраструктуру, стимулювати покращення маркетингової ситуації рекреаційно-туристичних підприємств, підвищити рівень зайнятості та зростання доходів населення за рахунок поповнення дохідної частини державного й місцевих бюджетів;
- розширення обсягів діяльності підприємств рекреаційно-туристичної сфери шляхом їхньої модернізації та зниження цін на послуги;
- детінізацію ринку, сприяти впливу появи нових суб'єктів господарювання, приваблених менш жорсткими умовами економічної діяльності.

На наш погляд, забезпечення рекреаційно-туристичної сфери фінансовими ресурсами має ґрунтуватися на таких концептуальних засадах:

- планування фінансових надходжень передбачає раціональний підхід як головний елемент системи розподілу фінансових ресурсів, який дасть змогу підтримати пріоритетні заходи та програми, що будуть стимулювати розвиток рекреаційно-туристичної інфраструктури та створять конкурентно сприятливі умови просування рекреаційно-туристичних послуг;
- комплекс організаційних, управлінських, правових та економічних заходів має бути спрямованим на модернізацію рекреаційно-туристичних підприємств з метою покращення господарювання та пристосування до ринкового середовища;
- при виборі перспективних і поточних напрямів розвитку сфери необхідно враховувати й передбачати такі джерела фінансування: власні кошти, позики комерційних банків, позики міжнародних фінансових організацій;
- оскільки розвиток туристичної галузі в регіоні – це тривалий і динамічний процес, то, насамперед, необхідно визначити раціональні траєкторії виведення суб'єктів господарювання галузі на необхідний режим функціонування та розвитку [6, с. 467–468].

Особливість рекреаційно-туристичної сфери полягає в тому, що вона є дуже розгалуженою та неоднорідною за різними показниками (видовим складом, формами власності, моделями організації й управління).

Отже, стан фінансового забезпечення рекреаційно-туристичної сфери України показує необхідність розробки та запровадження таких сучасних механізмів фінансового сприяння, як:

- пільгове кредитування;
- цільові державні субсидії та дотації;
- гарантовані позики;
- гарантії кредитним установам, комерційним банкам щодо повернення кредитів, які були надані підприємствам рекреаційно-туристичної сфери;
- страхування підприємницької діяльності та ризиків;
- пільги в оподаткуванні прибутків;
- залучення недержавних фінансово-кредитних і господарських установ до надання фінансової допомоги підприємствам рекреаційно-туристичної сфери;
- залучення можливостей міжнародних організацій та фондів для підтримки розвитку рекреаційно-туристичного підприємництва.

У системі оподаткування рекреаційно-туристичної сфери на державному рівні щодо вдосконалення її податкових механізмів необхідно застосувати диференційований

підхід до встановлення ставки ПДВ у рекреаційно-туристичній сфері, насамперед у готельному господарстві.

На регіональному й місцевому рівнях для вдосконалення механізму справляння туристичного збору й збільшення від цього процесу податкових платежів до дохідної частини місцевих бюджетів пропонуємо в привабливих і перспективних з належною та розвинутою рекреаційно-туристичною інфраструктурою регіонах України (АР Крим, Одеська область, Львівська область тощо) закріпити в Податковому кодексі (ст. 268) положення про фіксовану ставку туристичного збору на рівні одного відсотка від вартості всього періоду проживання (ночівлі), за вирахуванням ПДВ. На наш погляд, збільшення надходжень у цих регіонах до місцевого бюджету буде сприяти підвищенню рівня рекреаційно-туристичного обслуговування в регіонах, розвитку високоефективного й конкурентоспроможного рекреаційно-туристичного продукту, який забезпечить широкі можливості для задоволення потреб вітчизняних і іноземних громадян у різних туристичних послугах.

Основними напрямками державного регулювання інвестиційної діяльності в цій сфері повинні бути:

- підтримка розвитку мережі рекреаційно-туристичних підприємств, їх реконструкція й удосконалення;
- розширення сфери застосування й різноманітності рекреаційно-туристичних послуг з урахуванням підвищення їх конкурентоспроможності та якості;
- створення нових об'єктів і модернізація існуючих об'єктів інфраструктури рекреаційно-туристичної сфери;
- формування сучасних моніторингових, природоохоронних, екологічних та інформаційно-маркетингових служб;
- відновлення, збереження та охорона рекреаційно-туристичного та природного потенціалу;
- проведення системи робіт за підтримки держави щодо виявлення та визначення територій, де розташовані рекреаційно-туристичні ресурси (наприклад, лікувальні грязі, мінеральні води, археологічні пам'ятки тощо).

Важливою складовою та стимулом розвитку рекреації та туризму є державні джерела їх інвестування. Державне регулювання досліджуваної сфери має ґрунтуватися на чіткому контролі за видами вищеназваних заохочень. Такий підхід сприятиме їх використанню за призначенням та цільовому фінансуванню. Також слід зауважити, що оцінювання сучасної системи регулювання державними рекреаційно-туристичними інвестиціями в Україні потребує дотримання таких рекомендацій щодо покращення цього процесу:

- держава повинна визначити зміст і характер державних рекреаційно-туристичних

- інвестиційних програм і проектів, спираючись на норми законодавства, щоб усі проекти, які фінансуються з бюджету, а також через державно-приватні партнерства, проходили належне оцінювання та відбір до своєї реалізації;
- державні інституції повинні ґрунтовно та комплексно розглядати питання щодо розроблення інструменту середньострокового стратегічного планування рекреаційно-туристичних інвестицій, що має пов'язати державні рекреаційно-туристичні інвестиційні програми зі стратегіями розвитку на загальнодержавному й галузевому рівнях;
 - держава повинна створити сприятливі умови для того, щоб забезпечити відповідний інституційний потенціал і необхідні людські ресурси рекреаційно-туристичної сфери України, адже це буде стимулювати процес залучення інвестицій у цю сферу та підвищить ефективність запровадження перспективних рекреаційно-туристичних інвестиційних проектів.
- При залученні фінансових ресурсів міжнародних фінансових інститутів необхідно

вдосконалити процес створення ефективних бізнес-планів з урахуванням специфіки рекреаційного та туристичного бізнесу. Доцільно створити банк інвестиційних проектів розвитку рекреаційно-туристичних об'єктів; розробити систему відбору з них найбільш перспективних на основі проведення інвестиційних конкурсів; організувати показ цих об'єктів за кордоном з метою залучення фінансових засобів. Такий підхід повинен показати привабливість рекреаційно-туристичної сфери для потенційних інвесторів.

Світовий досвід показує, що міжнародні інвестиційні проекти часто мають тактичний, короткостроковий характер. Державне регулювання та інвестиційна політика рекреаційно-туристичної сфери України повинна ґрунтуватися на розробці й залученні в рекреаційно-туристичні об'єкти стратегічних, довгострокових інвестицій. Це має відбуватися, передусім, за рахунок використання бюджетних і позабюджетних коштів, а також приватних вкладень вітчизняних та іноземних інвесторів, якщо вони здійснюватимуть довготривале інвестування (див. рис.).

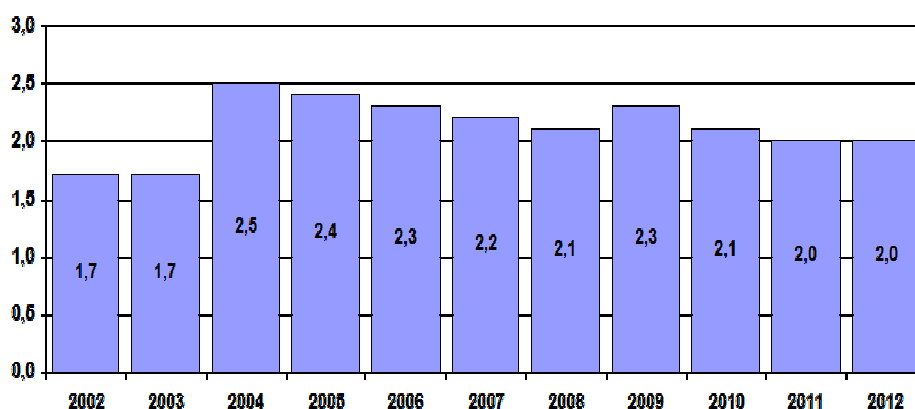


Рис. Частка прямих надходжень від туристичної сфери у ВВП України

Джерело: Travel & Tourism Economic Impact 2012 Ukraine [6, с. 3].

Таким чином, використання цього механізму інвестування полягає в застосуванні простого алгоритму:

- накопичення фінансових ресурсів та їх перетворення на інвестиції;
- управління інвестиціями;
- контроль і відповідальність за їх цільовим використанням.

На сьогодні цей механізм повною мірою в Україні не реалізують. На нашу думку, серед основних причин створеної ситуації можна виділити такі:

- постійне ("хронічне") недофінансування з бюджету коштів на фінансування і розвиток рекреаційно-туристичної сфери;
- нестабільність політичної та соціально-економічної ситуації в Україні;

- негативний інвестиційний клімат, що зумовлює пасивний характер інвестиційної діяльності як приватного, так і акціонерного капіталу в Україні, передусім це стосується довготривалих вкладень.

Таким чином, стратегічним джерелом фінансування інвестицій у рекреаційно-туристичну сферу України повинні стати позабюджетні кошти, тобто прибуток, який залишається в розпорядженні підприємств і організацій, а також кошти позабюджетних фондів вітчизняних органів державного управління.

За результатами проведених досліджень можна загалом виділити такі потенційні джерела інвестиційної політики у сфері рекреації та туризму:

- концентрація власних коштів підприємств для впровадження інновацій, прогресивних технологій обслуговування та модернізації обладнання;
- цільове використання накопичень, отриманих під час приватизації об'єктів туристичної галузі за умови дотримання встановленої спеціалізації цих підприємств;
- залучення фінансових ресурсів місцевих бюджетів для будівництва пріоритетних для розвитку регіону об'єктів рекреаційно-туристичної інфраструктури відповідно до соціально обґрунтованих та екологічно регламентованих нормативів розвитку рекреаційно-туристичної сфери в районах з високим рівнем інвестиційної привабливості та рекреаційних зонах;
- корпоратизація підприємств рекреаційно-туристичної сфери, відповідна емісія й організація вторинного обігу цінних паперів, надання інвестору права власності на земельні ділянки під розміщення рекреаційно-туристичних закладів;
- концентрація ресурсів у спеціальних інвестиційних та інноваційних фондах за рахунок капіталізації прибутків суб'єктів підприємницької діяльності, у тому числі створення інноваційних і благодійних фондів розвитку окремих видів туризму (сільського, екотуризму), проведення екологічних та інших соціально важливих програм за участю підприємницьких структур;
- залучення іноземних інвестицій та кредитних ліній з державним посередництвом і гарантіями для розбудови та освоєння привабливих для іноземних туристів рекреаційних зон;
- ефективне використання ресурсів комерційних банків, страхових компаній та інших суб'єктів фінансового ринку у формі інвестицій у статутні фонди підприємств рекреаційно-туристичної сфери.

Необхідно вдосконалити механізм стимулювання інвестицій у розвиток рекреації та туризму шляхом активізації системи кредитування інвестиційного процесу, адже державна політика щодо неінфляційних способів фінансування бюджетного дефіциту, а також перехід до конкурсного інвестування поки що не дають значних результатів щодо фінансування інвестицій у рекреаційно-туристичну сферу України.

Зважаючи на світовий досвід більшості країн світу, рекреаційно-туристичні об'єкти будують, модернізують, реконструюють досить часто за рахунок кредитів банків та інших приватних структур. Хоча, зрозуміло, що певні проблеми існують і в цьому механізмі. Світова фінансова криза призвела до послаблення банківської системи, тому на сьогодні більшість банків надають короткострокові кредити під реальні гарантії.

В Україні, на наш погляд, зараз діє економічно необґрунтована система відсоткових ставок на кредит. Це призводить до того, що багато суб'єктів рекреаційно-туристичної сфери не можуть розрахуватися з банками в необхідні строки.

Вагомим чинником для розвитку рекреаційно-туристичної сфери має стати виважені й адекватна політика та стратегія ціноутворення в досліджуваній сфері.

У рекреаційно-туристичній сфері визначення цінової та тарифної політики й стратегії є досить складним і навіть ризикованим процесом. Основні проблеми та специфіки цього процесу:

- необхідно враховувати, на яку рекреаційно-туристичну послугу встановлюється ціна – нову чи стару (традиційну);
- ціни на рекреаційно-туристичні послуги мають роздрібний характер;
- сезонна диференціація цін;
- споживна вартість рекреаційно-туристичного продукту включає в себе не лише продукти виробництва, а й природні ресурси (ліса, гори, озера тощо).

На нашу думку, в рекреаційно-туристичній сфері України потрібно розробити ефективну стратегію регулювання цін та тарифів на свої послуги, яка б могла забезпечити не лише конкурентоспроможність українського рекреаційного-туристичного продукту на міжнародних ринках, а й потреби в оздоровленні та відпочинку більшості населення держави.

IV. Висновки

Таким чином, удосконалення економічних механізмів інституціонального забезпечення розвитку рекреаційно-туристичної сфери України сприятиме збільшенню платежів до дохідної частини державного й місцевих бюджетів України, створюватиме сприятливі умови для залучення в діяльність суб'єктів рекреаційно-туристичної сфери вітчизняних та іноземних інвестицій (приватних, державних тощо) і забезпечить стабільний економічний розвиток юридичних та фізичних осіб, які діють у сфері рекреації та туризму. Проте цей процес, на наш погляд, повинні чітко регулювати державні інституції у взаємодії з органами місцевого самоврядування й мати необхідний комплекс механізмів реалізації, які б стимулювали інвестиції в рекреаційно-туристичну сферу. На нашу думку, для стимулювання інвестицій можна використовувати такі інструменти:

1. Створення чіткої системи надання державних гарантій щодо залучених інвестиційних засобів. (Цей інструмент найбільш ефективний для залучення приватного капіталу в підприємства досліджуваної сфери).

2. Розробка пакета пропозицій щодо створення умов для залучення інвестицій у готельне господарство. (Наприклад, однією з таких пропозицій може бути закріплення за великими рекреаційно-туристичними підприємствами на довготривалий період номерів у готелі за пільговою ціною за умови, що це підприємство буде вкладати фінансові ресурси на реконструкцію й розвиток цього готелю).
3. Бюджетні кошти, які виділяють на фінансування рекреаційно-туристичної сфери, необхідно спрямовувати, передусім, на об'єкти, які не потребують значних вкладень, але які дають ефект у масштабі всієї країни. Це дасть змогу більш ефективно вирішувати проблеми розвитку рекреації й туризму в Україні при недостатньому державному фінансуванні.
4. Державна підтримка розвитку "клубного туризму" або "таймшеру".

На нашу думку, державне фінансове регулювання в рекреаційно-туристичній сфері потребує запровадження й удосконалення сучасних механізмів та інструментів кредитування, залучення інвестицій; розвитку системи спеціалізованих фінансово-кредитних структур і бюджетних проектів; проведення комплексної та ефективної податкової політики тощо.

Список використаної літератури

1. Біль М. М. Механізм державного управління туристичною галуззю на регіональному рівні: теоретикоприкладний аспект: монографія / М. М. Біль // за наук. ред. д.е.н. О. П. Крайник. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 288 с.
2. Гаман П. І. Розвиток рекреаційної сфери Карпатського регіону: теорія та практика державного регулювання: монографія / П. І. Гаман; НАН України, Рада по вивченню продукт. сил України. – Донецьк: Юго-Восток, Лтд, 2008. – 306 с.
3. Козловський Є. Організаційно-економічні механізми державного управління транспортним забезпеченням туристичної галузі / Є. Козловський // Зб. наук. пр. НАДУ. – Київ: Вид-во НАДУ, 2004. – Вип. 2. – С. 321–329.
4. Малишева О. В. Удосконалення економічного механізму державного управління туризмом та охороною пам'яток (на прикладі АР Крим) / О. В. Малишева // Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. – Харків: Магістр, 2006. – № 1 (13). – С. 57–62.
5. Мерзляк А. В. Система механізмів державного регулювання рекреаційної сфери України: монографія / А. В. Мерзляк, Н. В. Яцук. – Запоріжжя: КПУ, 2011. – 248 с.
6. Регіональна політика: методологія, методика, практика / НАН України. Інститут регіональних досліджень. – Львів, 2001. – 700 с.
7. Чечель А. О. Механізми державного управління розвитком туризму в Україні: монографія / А. О. Чечель; Донец. держ. ун-т. – Донецьк: Східний видавничий дім, 2010. – 198 с.
8. Шаптала О. С. Автономна Республіка Крим: Проблемні питання управління рекреаційного обслуговування: монографія / О. С. Шаптала. – Одеса: ОРІД НАДУ, 2003. – 254 с.
9. Яцук Н. В. Механізми державного регулювання рекреаційної сфери України / Н. В. Яцук // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2007. – № 3. – С. 181–186.

Стаття надійшла до редакції 23.02.2015.

Покатаев П. С., Гурбик Ю. Ю. Усовершенствование механизмов институционального обеспечения государственного регулирования рекреационно-туристической сферы Украины

В статье рассмотрены основные направления государственного регулирования инвестиционной деятельности в рекреационно-туристической сфере и поддержка развития сети рекреационно-туристической сферы Украины. Предложено усовершенствование эффективного институционального обеспечения государственного регулирования рекреационно-туристической сферы Украины.

Ключевые слова: экономические механизмы, институциональное обеспечение, государственное регулирование, финансовое обеспечение, инвестиции, рекреационно-туристическая сфера, туристический сбор.

Pokataev P., Hurbik Y. Improvement of Mechanisms of Institutional State Regulation of Recreational and Tourism Ukraine

Activities in recreation and tourism areas, and support network development recreation and tourism sphere Ukraine The improved effective regulation institutional providing state-owned recreation and tourism. In article reviewed direction basic state-owned regulation investment cheskoj sphere of Ukraine.

Offered and at the regional and local levels to improve the mechanism for collecting tourist tax and the increase of the process of tax payments to the revenues of local budgets, offered in attractive and perspective with due and developed recreation and tourism infrastructure in the region to consolidate

Ukraine in the Tax Code provision on fixed rate tourist collection at one percent of the total stay (overnight), net of VAT. This will increase the level of recreational and tourism services in the regions of highly competitive and recreational-tourism product which will provide opportunities to meet the needs of domestic and foreign citizens in various tourist services.

Proved that the main directions of state regulation of investment activity in the recreational-tourism sector should be: support for developing a network of recreation and tourism enterprises, their reconstruction and improvement, expanding the scope and diversity of recreational and tourism services from the strengthening of competitiveness and quality, creating new about of objects and modernization of existing infrastructure recreation and tourism; the formation of modern monitoring, environmental, ecological and information and marketing services; restoration, preservation and protection of recreational and tourist and natural potential so on. Established that strategic source of financing investment in recreation and tourism Ukraine should be off-budget means that profits which remain at the disposal of enterprises and organizations, as well as means of national budget funds of government.

Key words: *economic mechanisms, institutional support, regulation, financial support, investment, recreation and tourism, tourist tax.*

УДК 351.72:339.92 (477)

Д. С. Скрябінакандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет**ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО НАПРЯМУ УКРАЇНИ**

У статті обґрунтовано функціонування механізму державного регулювання фінансового забезпечення євроінтеграційного напрямку України. Здійснено комплексний аналіз джерел фінансування реформ та заходів, які сприятимуть наближенню держави до умов ЄС. Визначено тенденції державного управління в бюджетній сфері України. Досліджено зовнішні джерела фінансового забезпечення реформ. Розглянуто сучасний стан внутрішніх і зовнішніх інвестицій у державі. Запропоновано напрями вдосконалення державного регулювання фінансового забезпечення євроінтеграційного напрямку України.

Ключові слова: механізм державного регулювання, фінансове забезпечення, євроінтеграція, джерела фінансування, державний бюджет, зовнішній борг, внутрішні й зовнішні інвестиції.

I. Вступ

Перебуваючи на стадії адаптації українських реалій до вимог та умов Європейського Союзу, актуальним для України наразі залишається збереження старих і пошук нових джерел фінансового забезпечення цього процесу, проведення такої державної політики, яка б сприяла вдосконаленню внутрішніх умов у державі з метою забезпечення гарантій щодо виконання зобов'язань за зовнішніми кредитами та виявлення внутрішніх резервів фінансового забезпечення перетворень у різних сферах нашої держави.

За своїм змістом механізм державного регулювання фінансового забезпечення євроінтеграційного напрямку України передбачає реалізацію заходів з боку держави, які сприяють консолідації всіх можливих джерел фінансування (власних, залучених, позичкових) та забезпеченню цільового ефективного використання коштів на проведення тих реформ і перетворень, які сприятимуть наближенню держави до європейських принципів та стандартів, і, як наслідок, реалізації зазначеного вектора України.

Але певне соціально-економічне напруження в Україні дає підґрунтя для появи цілої низки проблем, які перешкоджають ефективній політиці у сфері державного регулювання фінансового підтримки євроінтеграційних процесів держави. Серед них основними є високий рівень корумпованості системи державного управління, тіньові процеси в державі, непрозорість і недостатня відкритість діяльності окремих інститутів, знецінення національної валюти тощо.

Дослідженню державного регулювання фінансового забезпечення суспільно та економічно значущих проектів, розробці державою антикризових механізмів фінансової підтримки та співпраці з міжнародними фінансовими інституціями присвячено праці науковців і

практиків, зокрема, О. Бланшара, Д. Бредлоу, О. Власюка, В. Колосової, П. Мауро, Дж. Стігліца та ін. Різні аспекти реалізації євроінтеграційного напрямку України висвітлено в публікаціях Е. Афоніна, В. Воронкової, А. Гальчинського, І. Грицяка, Ю. Пахомова, А. Пойченко, Є. Тихомирової, Г. Щокіна та ін.

Однак сучасні реалії свідчать про те, що міжнародні інституції з огляду на політичну та економічну нестабільність у державі, вбачають в Україні ненадійного кредитора та об'єкта для іноземних інвестицій, крім того, неповною мірою використовують й внутрішній фінансовий потенціал держави. При цьому Україна через необхідність реалізації низки реформ і заходів з наближення до європейських умов вимагає додаткових коштів для їх проведення. З огляду на це постає необхідність щодо вдосконалення механізму державного регулювання фінансового забезпечення євроінтеграційного напрямку України на основі комплексного аналізу можливих джерел фінансування цього процесу.

II. Постановка завдання

Метою статті є обґрунтування механізму державного регулювання фінансового забезпечення євроінтеграційного напрямку України, виокремлення проблем у його функціонуванні в сучасних українських реаліях та розробка пропозицій щодо його вдосконалення.

III. Результат

Основними джерелами фінансової підтримки євроінтеграційного напрямку України є власні кошти держави, кошти окремих фізичних та юридичних осіб (внутрішні інвестори), громадських об'єднань, прямі іноземні інвестиції, міжнародні кредити. Усі вони мають бути націлені на структурну перебудову держави, сприяти зростанню економіки та стимулювати подальші нові надходження.

У Законі України "Про здійснення державних закупівель" (від 01.06.2010 р. № 2289-VI із змінами, внесеними Законом від

08.07.2011 р. № 3681-17) зазначено, що до державних коштів належать кошти Державного бюджету України, бюджету АР Крим та місцевих бюджетів, кошти Національного банку України, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, кошти загальнообов'язкового державного соціального страхування, кошти державних і місцевих фондів, установ та організацій державної форми власності. Згідно із законом, державними будуть вважатися й кошти, які надаються замовникам під гарантії Кабінету Міністрів України, Ради міністрів АР Крим та органів місцевого самоврядування за кредитами, позиками, які надають іноземні держави, банки, міжнародні фінансові організації або на умовах співфінансування з ними. Однак, на нашу думку, їх можна також віднести до категорії "позичкові". Ще однією групою коштів, націлених на підтримку здійснення перетворень у державі з метою реалізації євроінтеграційного напрямку, є залучені кошти, які формують із внутрішніх (кошти фізичних і юридичних осіб, громадських організацій) та

зовнішніх інвестицій (прямі іноземні інвестиції, кошти ЄС, виділені на безповоротній основі).

Державним бюджетом України на 2015 р. передбачено витрати у розмірі 566,9 млрд грн, а обсяг надходжень до державного бюджету планується на рівні 502,3 млрд грн. З огляду на те, що Україна має прагнути до відповідності Маастрихтським критеріям членства в ЄС, зокрема, не порушувати й ті граничні показники, які характеризують ефективність державного управління в бюджетній сфері. Так, відповідно до цих критеріїв, бюджетний дефіцит до ВВП держави не має перевищувати 3%, а співвідношення між консолідованим боргом і ВВП повинен бути не більшим, ніж 60%. Щодо України, то у 2013 р. дефіцит бюджету до ВВП зріс на 1,4% порівняно з 2012 р., досягнувши при цьому позначки 4,4% (табл. 1). Але таке явище є характерним і для провідних держав об'єднання Європейського Союзу. Так, у середньому по країнах ЄС співвідношення загального державного боргу до ВВП становило 6,5% у 2010 р., хоча й зменшено до 3,3% у 2013 р.

Таблиця 1

Динаміка загального державного дефіциту до ВВП країни, % *

Країна	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.
Україна	-5,9	-1,8	-3,8	-4,4
ЄС-28	-6,5	-4,4	-3,9	-3,3
Болгарія	-3,1	-2,0	-0,8	-1,5
Великобританія	-10,0	-7,6	-6,1	-5,8
Німеччина	-4,2	-0,8	0,1	0
Польща	-7,8	-5,1	-3,9	-4,3
Румунія	-6,8	-5,5	-3,0	-2,3
Словаччина	-7,5	-4,8	-4,5	-2,8
Угорщина	-4,3	4,3	-2,1	-2,2
Франція	-7,0	-5,2	-4,9	-4,3
Чехія	-4,7	-3,2	-4,2	-1,5

* Джерело: [9, с. 171].

У багатьох європейських державах найбільше значення показника дефіциту припадало на 2010 р., який вважають кризовим. Однак позитивною тенденцією є те, що окремі з них до 2013 р. досягли певних успіхів у боротьбі з проявом цього явища. Хоча серед європейських країн залишаються й такі, що не змогли продемонструвати ефективну політику в бюджетній сфері, а співвідношення боргу та ВВП досі сягає значного рівня. До таких країн можна віднести Словенію (14,7%), Норвегію (11,1%), Грецію (12,7%).

Оцінка співвідношення консолідованого державного боргу до ВВП тих країн, що належать до ініціативи Східного партнерства, до якої входить і Україна, дає змогу констатувати, що станом на 2012 р. наша держава була другою в цій групі країн за рівнем зазначеного показника. Загалом відношення консолідованого державного боргу до ВВП України зростає та перевищує середнє значення показника за цими країнами з 2008 р. від початку фінансової кризи (табл. 2).

Таблиця 2

Динаміка співвідношення консолідованого державного боргу до ВВП країн ініціативи Східного партнерства, % *

Країна	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
Азербайджан	12,47	9,38	7,39	6,14	7,71	7,27	7,60	8,80
Білорусь	8,69	8,39	10,65	21,58	30,69	36,89	23,32	23,06
Вірменія	24,35	19,16	16,39	16,38	40,45	39,86	42,16	44,11
Грузія	37,30	27,63	22,62	25,00	33,34	33,76	32,40	31,68
Молдова	34,00	28,35	23,47	19,37	21,48	26,83	23,60	24,40
Україна	17,70	14,80	12,30	20,00	34,80	39,90	36,30	36,60
Середній показник	22,42	17,95	15,47	18,08	28,08	30,75	27,56	28,11

* Джерело: [9, с. 171].

На кінець 2014 р. співвідношення державного боргу до ВВП України оцінено на рівні

72% у гривневому еквіваленті та 55% – у доларовому [5]. Такі цифри свідчать про те,

що справлятися із зовнішніми кредитними зобов'язаннями Україні все важче, що вимагає негайних дій з боку уряду щодо стабілізації макроекономічного становища в країні та пошуку резервів у внутрішній економіці держави, тобто формуванні механізмів щодо стимулювання внутрішніх інвестицій, з одного боку. З іншого – за прогнозними даними, у 2015 р. суттєво зросте внутрішній борг (передбачається зростання на рівні 36% за рік), що спричинить необхідність збільшення зовнішнього боргу на 17%.

Однак, попри збільшення співвідношення державного боргу до ВВП України, повільні темпи зростання економіки й негативні макроекономічні умови, які, за деякими експертними оцінками, знижують граничне критичне значення цього показника для України до рівня 40%, все ж таки є певні зрушення в частині гарантування державного боргу України. Позитивним аспектом можна вважати той факт, що до Бюджетного кодексу України (із змінами від 02.03.2015 р.) [3] було внесено поправки про те, що Кабінет Міністрів України у випадку очікуваного перевищення граничної величини має звертатися за дозволом до Верховної Ради України, надаючи при цьому для схвалення план заходів щодо приведення в норму рівня загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу. А до цього часу КМУ самостійно міг приймати таке рішення.

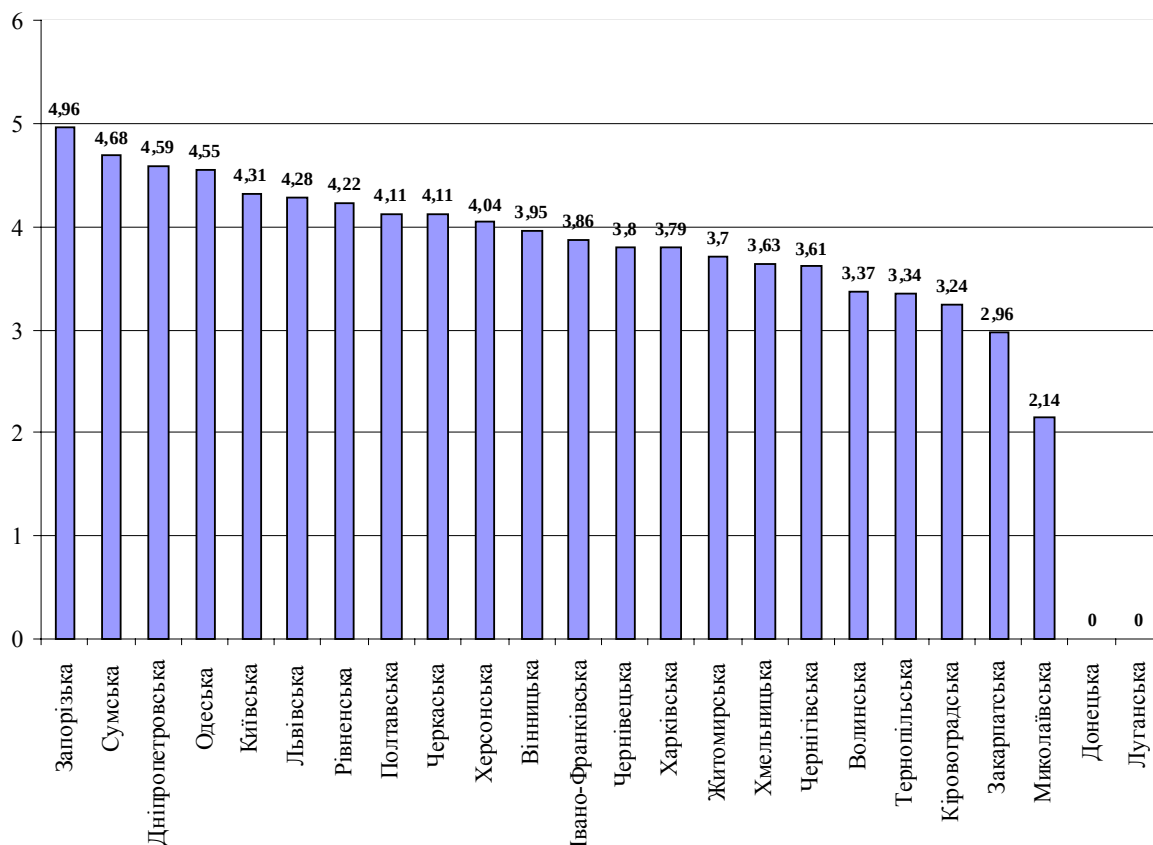
Щодо зовнішніх джерел фінансування, беручи до уваги міжнародну практику розподілу коштів, виділених міжнародними організаціями, залучені державою кошти мають розподілятися відповідно до Національної стратегії та використовуватися для реалізації ключових реформ. За таким же принципом має формуватися й державний бюджет. Враховуючи цей досвід, в Україні визначено пріоритетні реформи на перспективу до 2020 р. (оновлення влади та антикорупційна реформа, судова реформа, реформа правоохоронної системи, реформа системи національної безпеки та оборони, децентралізація та реформа державного управління, дерегуляція та розвиток підприємництва, реформа системи охорони здоров'я, податкова реформа). Нині актуальним залишається залучення коштів для реалізації зазначених реформ та цільове їх використання.

У травні 2014 р. Урядом України з Європейським Союзом укладено Контракт з розбудови держави, відповідно до якого ЄС у першому півріччі 2014 р. надано на безповоротній основі 250 млн євро на реалізацію реформ в Україні, ще 105 млн євро планується надати в середині 2015 р. Зустрічною вимогою Контракту є реалізація низки заходів з боку України з метою наближення нашої держави до європейських принципів: досягнення прогресу у боротьбі з корупцією, підвищення рівня доброчесності та відповідаль-

ності в державних структурах, досягнення прозорості процесу державних закупівель у країні, покращення доступу громадян до інформації, гарантування прозорості у використанні державних коштів, проведення реформи державної служби. За виконанням зазначених вимог здійснюється контроль з боку наглядових органів ЄС. Також від виконання цих вимог залежить і отримання наступної частини траншу від Міжнародного валютного фонду, який уже надав 5 млрд дол. США на початку 2015 р. та таку ж суму має виділити в кінці року. Загалом за такою схемою фінансової підтримки до України мають надійти 17,5 млрд дол. США протягом 4 років [2], однак для цього держава має демонструвати перспективи зростання, а не перебувати в стадії рецесії. Але оцінки експертів Центру політичних студій та аналітики у межах проекту «Створення та впровадження системи моніторингу за використанням публічних коштів “Відкритий бюджет”», що реалізується за підтримки ЄС, свідчать про те, що в державі не досягнуто відчутного прогресу за зобов'язаннями, які мають бути виконані відповідно до умов Контракту з ЄС [1].

Крім того, у межах проекту Центру політичних студій та аналітики “Прозора бюрократія”, який існує за підтримки Представництва Ради Європи, визначено рівень прозорості й відкритості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в розрізі областей України, який загалом не виявився високим (рис. 1). Так, на жаль, показник жодного з регіонів України наразі не сягає позначки “відкритого регіону”. Лише 4 області з 24 мають статус “недостатньо відкриті”: Запорізька (4,96 пунктів), Сумська (4,68), Дніпропетровська (4,59) та Одеська (4,55). Більшість областей з позиції прозорості та відкритості можна віднести до груп “мінімально відкриті” (13 областей) та “частково закриті” (5 областей). А два регіони (Донецький й Луганський) наразі є цілком закритими. Все це свідчить про необхідність подальшої роботи органів державної влади у напрямі забезпечення прозорості та відкритості своєї діяльності.

Крім того, основною перешкодою для залучення коштів з ЄС залишається, як і раніше, високий рівень корупції в Україні. Це підтверджують дані рейтингу країн щодо рівня індексу сприйняття корупції. Так, за результатами дослідження об'єднання “Transparency International”, у 2014 р. наша держава посідає 142-ге місце (з 175 можливих) за цим показником [10]. Майже такий рівень індексу Україна мала й у 2012 р., тобто за два роки не було реалізовано заходів щодо боротьби з корупцією, які б виявилися ефективними. Опитування громадян свідчить про те, що найбільш корумпованими є судова система (87%), органи міліції (84%), діяльність публічних діячів і державних службовців (82%), Верховна Рада України (77%) [7, с. 14–15].



0–1,99 – цілком закриті;
 2–3,49 – частково закриті;
 3,5–4,49 – мінімально відкриті;

4,5–5,49 – недостатньо відкриті;
 5,5–6 – відкриті

Рис. 1. Рівень прозорості та відкритості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування за областями України *

* Складено на основі джерела [6].

Перспективним для залучення коштів Європейського Союзу під конкретні проекти у сучасних умовах виявляється використання потенціалу громадських організацій, яких станом на 01.01.2014 р. в Україні в різних

сферах налічується близько 70 тис. (табл. 3), що в 1,7 разу більше, ніж у 2008 р. У європейській практиці найбільше коштів виділяють саме організаціям такого типу.

Таблиця 3

Кількість легалізованих об'єднань громадян в Україні на 01.01.2014 р.*

Вид об'єднання	Кількість об'єднань
Політичні партії	199
Громадські організації, у тому числі:	67155
- громадські рухи	315
- об'єднання національних та дружніх зв'язків	2290
- молодіжні організації	5450
- дитячі організації	1610
- жіночі організації	1381
- об'єднання ветеранів та інвалідів	4183
- об'єднання професійної спрямованості	6726
- організації (товариства) охорони природи (екологічні)	1968
- організації (товариства) охорони пам'ятників історії та культури	589
- оздоровчі та фізкультурно-спортивні об'єднання	11900
- об'єднання захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС	548
- науково-технічні товариства, творчі об'єднання	826
- освітні, культурно-виховні об'єднання	4049
- інші громадські організації	25320
Громадські спілки	599
Професійні спілки	5746
Об'єднання профспілок	1133
Благодійні організації	10482

* Складено на основі джерела: [8, с. 18].

Серед основних умов для отримання коштів громадськими об'єднаннями можна зазначити такі: орієнтовно проект має бути профінансованим на 20–30% за власні кошти; часто використовують конкурсну основу для отримання гранту; кошти надають під реалізацію конкретного проекту; кошти зараховують на окремий рахунок та не можуть переводити на інший рахунок, що забезпечує прозорість їх використання.

Крім того, з позиції стимулювання державою залучення коштів для розбудови окремих сфер господарювання у державі та для зростання економіки недостатньо використаним наразі є потенціал внутрішніх інвестицій, оскільки сучасний стан політичного, економічного, соціального чинників у державі знижує заціка-

вленість внутрішніх інвесторів щодо вкладення коштів. Неприятливими для активної інвестиційної діяльності є умови, пов'язані зі значним рівнем інфляції, нестабільністю валютного курсу, занепадом банківської системи, високим податковим тиском на підприємства, складними політичними умовами тощо.

Якщо звернутися до динаміки капітальних інвестицій, що хоча й не повною мірою, але все ж таки в більшому обсязі характеризує тенденції внутрішнього інвестування в державі, то можна побачити зменшення обсягів капітальних інвестицій у 2014 р. майже до рівня кризового 2010 р. Показник 2014 р. є на 23,8% нижче за аналогічний показник 2013 р. та на 30,6% за показник 2012 р. (рис. 2).

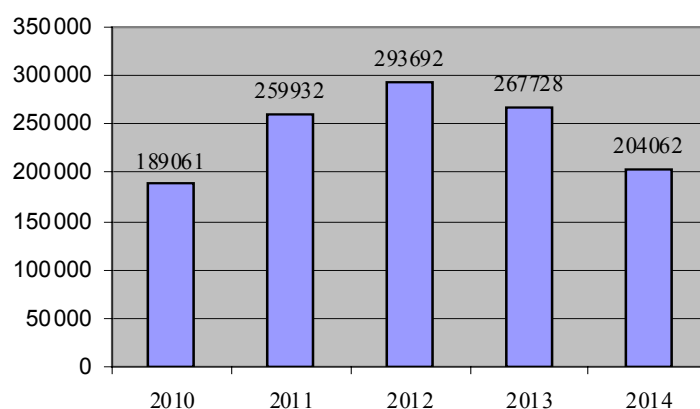


Рис. 2. Динаміка обсягів капітальних інвестицій в Україні, млн грн*

* Складено на основі джерела [4].

Оскільки внутрішні інвестиції переважно реалізуються не з коштів державного бюджету, а з коштів фізичних і юридичних осіб, то це вимагає від органів державної влади та місцевого самоврядування пошуку механізмів з відродження внутрішніх інвестиційних процесів у державі через зменшення податкового навантаження на підприємства, налагодження системи кредитування, поширення системи довгострокових орендних відносин на засадах лізингу тощо.

Схожою є тенденція з динамікою прямих іноземних інвестицій в Україну з інших країн світу. Станом на 31.12.2014 р. їх обсяг становив 45 916 млн дол. США, що на 12 240,9 млн дол. США (або на 21%) менше за попередній період, та майже зрівнявся з показником 2010 р. (рис. 3). Щодо географії прямих іноземних інвестицій, то протягом 2014 р. із загальної суми залучених із-за кордону коштів у розмірі 45,9 млрд дол. США більшість припадала на групу країн ЄС (35,6 млрд дол. США, або 77,6%). Саме тому в цих державах Україна має вбачати основних інвесторів і з цією метою сприяти

наближенню українських реалій до європейських умов.

На підставі цього можна констатувати, що Україна повторно переживає ситуацію, схожу на прояв фінансової кризи 2008–2010 рр., а основним чинником, який вплинув на зменшення обсягів прямих іноземних інвестицій, є здешевлення національної грошової одиниці. Так, за даними Державної служби статистики України, нерезидентами країни у 2014 р. було вкладено в економіку країни 2,56 дол. США та одночасно вилучено з економіки держави 1,7 млрд дол. США, разом з тим, від'ємна курсова різниця становила 12,25 млрд дол. США.

З огляду на вищезазначене, державне регулювання фінансового забезпечення проведення реформ та заходів з наближення України до європейських стандартів має стимулювати активізацію як внутрішніх джерел фінансування, так і сприяти залученню коштів ззовні. Однак в обох випадках необхідним залишається гарантування цільового використання цих коштів та забезпечення інтересів усіх сторін цього процесу (держави, міжнародних інституцій, внутрішніх та зовнішніх інвесторів тощо).

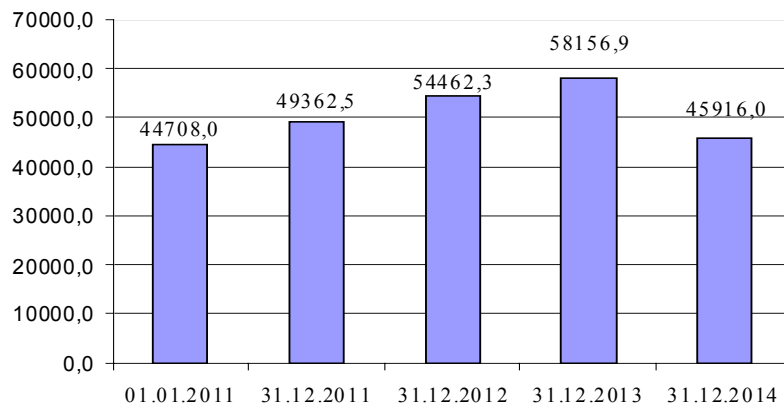


Рис. 3. Динаміка прямих іноземних інвестицій в економіці України з країн світу, млн дол. США *

* Складено на основі джерела: [4].

IV. Висновки

Таким чином, механізм державного регулювання фінансового забезпечення євроінтеграційного напрямку України передбачає фінансову підтримку з боку держави тих реформ і заходів, які сприятимуть наближенню держави до європейських принципів і стандартів. При цьому джерелами цього процесу виступають інтегровані власні бюджетні кошти, кошти окремих фізичних і юридичних осіб (внутрішні інвестори), громадських об'єднань, прямі іноземні інвестиції, міжнародні кредити.

Серед проблем функціонування цього механізму в сучасних українських реаліях особливо гостро постають такі: високий рівень корупції у країні й низький рівень прозорості та відкритості діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування, що гальмує залучення коштів з Європейського Союзу на реалізацію ключових реформ; низька інвестиційна привабливість України через несприятливі політичні, економічні та соціальні умови в державі, які знижують імідж країни у світі та створюють певні перешкоди для залучення іноземних інвесторів; невисока роль українських громадських організацій у прийнятті управлінських рішень у сфері фінансування окремих проектів, які могли б стати перспективною ланкою в залученні коштів з ЄС для реалізації певних ініціатив; високий рівень зовнішнього боргу держави, що знижує вірогідність своєчасного та повного виконання кредитних зобов'язань перед міжнародними організаціями, викликає недовіру з боку міжнародних інституцій тощо.

Основними напрямками вдосконалення механізму державного регулювання фінансового забезпечення євроінтеграційного напрямку мають стати: забезпечення гарантій щодо цільового використання коштів (бюджетних, залучених, позичкових) відповідно до пріоритетних напрямів, зазначених у Національній стратегії України до 2020 р.; покращення доступу до інформації про використання коштів; всебічна підтримка громадських ор-

ганізацій у залученні коштів ЄС під окремі проекти; стимулювання внутрішніх інвестицій (шляхом зменшення податкового навантаження на підприємства, стабілізації макроекономічного становища в державі тощо).

Список використаної літератури

1. Бобиренко В. Чи виконує Київ вимоги ЄС? [Електронний ресурс] / Віктор Бобиренко // Європейська правда. – 2015. – Режим доступу: http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/01/20/7029823/view_print/.
2. Бураковський І. Будуть реформи – будуть кошти [Електронний ресурс] / Ігор Бураковський // Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. – 2015. – Режим доступу: http://www.ier.com.ua/ua/institute/mass_media/?pid=4825.
3. Бюджетний кодекс України : Кодекс України від 07.10.2015 р. № 2592-VI [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 79. – Ст. 2793. – Режим доступу: <http://www.profiwins.com.ua/uk/legislation/kodeks/927.html>.
4. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
5. За підсумками 2014 року співвідношення держборгу до ВВП перевищило 50% [Електронний ресурс] // Незалежна асоціація банків України. – 2015. – Режим доступу: http://www.nabu.com.ua/ukr/press_centra/news/107560/.
6. Карта прозорості та відкритості [Електронний ресурс] // Проект Центру політичних студій та аналітики "Прозора бюрократія". – Режим доступу: <http://access-info.org.ua/map>.
7. Пріоритети інвестиційного забезпечення структурних реформ у промисловості України : аналіт. доп. / О. В. Собкевич, А. В. Шевченко, А. І. Сухоруков, Є. В. Белашов // Національний інститут стратегічних досліджень. – Київ : НІСД, 2014. – 57 с.
8. Україна у цифрах 2013 : стат. зб. / за ред. О. Г. Осауленка. – Київ : Державна служба статистики України, 2014. – 240 с.

9. Шулик Ю. В. Виклики бюджетної політики України в контексті євроінтеграції / Ю. В. Шулик // Наукові записки Національного університету "Острозька академія". Сер. "Економіка". – 2014. – Вип. 25. – С. 170–176.

10. Corruption Perceptions Index 2014 [Electronic resource] / Transparency International. – 2014. – Mode of access: <http://www.transparency.org/cpi2014>.

Стаття надійшла до редакції 18.02.2015.

Скрябина Д. С. Перспективы усовершенствования механизма государственного регулирования финансового обеспечения евроинтеграционного направления Украины

В статье обосновано функционирование механизма государственного регулирования финансового обеспечения евроинтеграционного направления Украины. Осуществлен комплексный анализ источников финансирования реформ и мероприятий, которые будут оказывать содействие приближению государства к условиям ЕС. Определены тенденции государственного управления в бюджетной сфере Украины. Исследованы внешние источники финансового обеспечения реформ. Рассмотрено современное состояние внутренних и внешних инвестиций в государстве. Предложены направления усовершенствования государственного регулирования финансового обеспечения евроинтеграционного направления Украины.

Ключевые слова: механизм государственного регулирования, финансовое обеспечение, евроинтеграция, источники финансирования, государственный бюджет, внешний долг, внутренние и внешние инвестиции.

Skriabina D. Prospects of Improvement of Public Regulation Mechanism of Financial Support of the European Integration Direction of Ukraine

In the article the functioning of public regulation mechanism of financial support of the European integration direction of Ukraine is proved. The complex analysis of funding sources which are necessary for implementing of reforms and actions which will approach our state to conditions of the EU is carried out. It is established that the mechanism of public regulation mechanism of financial support of the European integration direction of Ukraine provides realization of actions from the state which will consolidate all possible funding sources (own, attracted, loan) and ensure target effective use of funds for those reforms and transformations which will approach our state to the European principles and standards, and as a result, to realization of specified vector of Ukraine.

It is defined the tendencies of public administration in the budgetary sphere of Ukraine. External sources of reforms financial support are investigated. The current situation concerning internal and external investments in the state is considered. It is revealed that the sharp problems in mechanism functioning in modern Ukrainian realities are: high level of corruption in the country and the low level of transparency and openness of public authorities and local government activity; low investment attraction of Ukraine caused by unfavourable political, economic and social conditions in the state; a low role of the Ukrainian public organizations in adoption of administrative decisions in the sphere of projects funding; high level of public external debt etc.

The main directions of improvement of public regulation of financial support of European integration direction of Ukraine are offered. It is defined that among them are: providing guarantees of target use of funds (budgetary, attracted, loan) according to the priority directions specified in National strategy of Ukraine till 2020; improvement of access to information about use of funds; full support of public organizations in attraction of funds from the EU for definite projects; stimulation of internal investments (by reduction of tax burden of the enterprises, stabilization of macroeconomic situation in the state etc.).

Key words: public regulation mechanism, financial support, European integration, financing sources, state budget, external debt, internal and external investments.

УДК 351.851

Г. А. Старушенкокандидат технічних наук, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України**С. В. Базилевський**магістр державного управління
Дніпропетровська обласна державна адміністрація**ІННОВАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ МОДЕЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ОСВІТОЮ: ПРОБЛЕМИ, ТЕНДЕНЦІЇ, НАПРЯМИ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ**

У статті досліджено проблеми, тенденції та напрями розвитку інноваційних технологій у моделюванні державного управління освітою в Україні. Охарактеризовано різні типи інноваційних моделей та технологій моделювання, надано оцінку умовам й обмеженням їх застосування. Проведено аналіз процесу взаємодії факторів “державне управління освітою” – “модель управління”.

Ключові слова: інновація, інноваційні технології, модель управління, моделювання, державне управління освітою.

I. Вступ

Становлення ринкових відносин і формування громадянського суспільства в Україні закономірно поставили сферу освіти держави в нові умови функціонування.

Повсякденна практика державного управління освітою потребує формалізації складних управлінських процесів, спрямованих на підтримку існуючих та перспективних завдань функціонування системи державного управління освітою, підвищення ефективності формування й прийняття управлінських рішень. Цей процес ґрунтується на розробці відповідної методології, нових механізмів державного управління освітою і сьогодні, у ХХІ ст., вже неможливий без моделювання.

У сучасний час існує нагальна потреба запровадження досконалих організаційно-управлінських технологій, адаптації системи освіти до нових соціально-економічних умов, внесення до системи державного управління освітою якісно нових елементів щодо реалізації наукових функцій освіти.

У зв'язку із цим до пріоритетних напрямів наукових досліджень слід віднести:

- з'ясування місця й ролі моделювання в державному управлінні освітою;
- визначення його функцій на сучасному етапі розвитку держави;
- висвітлення особливостей технологічних підходів до вирішення цього завдання;
- комплексний аналіз проблеми моделювання державного управління освітою як механізму оптимізації державно-управлінських рішень у галузі.

Важливість вирішення цієї проблеми зумовлена сучасними вимогами до державного управління освітою, історичною необхід-

ністю створення його випереджальної моделі з метою безпосередньо впливати на кінцевий результат управлінської діяльності, оптимізуючи процес прийняття управлінських рішень у межах усієї освітньої галузі.

Побудова сучасної, прогнозованої, випереджальної моделі державного управління освітою в Україні, здатної реалізувати та забезпечити ефективне впровадження ідей оптимізації управлінського впливу на освітні процеси, дасть можливість проведення серйозного наукового аналізу механізмів формування та прийняття державно-управлінських рішень. На думку науковців, у загальному вигляді створення такої моделі доцільно у двох глобальних напрямках:

- моделей інтегрованих освітніх закладів, що реалізують освітні програми різних рівнів освіти;
- моделей державно-суспільного управління освітніми організаціями.

Актуальність вирішення зазначеної проблеми посилюється на тлі глобальних змін у галузі освіти, що передбачено новим Законом “Про вищу освіту” [1], націленим на забезпечення якіснішого стану правового регулювання відносин у галузі вищої освіти й зорієнтованим на інтеграцію вищої освіти України до європейського простору.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження проблем, тенденцій і напрямів застосування інноваційних технологій у моделюванні державного управління освітою в Україні, аналіз різних типів інноваційних моделей і процесу взаємодії факторів “державне управління освітою” – “модель управління”.

III. Результати

В українській освіті управління інноваційними процесами здійснено шляхом ство-

рення умов для їх формування, існування й розвитку, доведення результатів цих інноваційних процесів до широкої громадськості, приведення нормативно-правової бази у відповідність до міжнародних стандартів.

Для того, щоб ці умови були застосовані (у разі їх відсутності інноваційні процеси будуть реалізовуватися в деформованому вигляді або не реалізовуватимуться взагалі), недостатньо формального виконання всіх пунктів запровадження нововведень – необхідно створити таку випереджальну модель державного управління освітою, яка дасть

змогу безпосередньо впливати на кінцевий результат.

У широкому розумінні ланцюговий механізм державного управління освітою можна подати у вигляді схеми (рис. 1): на кожному етапі держава здійснює істотну кореляцію при ухваленні управлінських рішень в освіті на різних рівнях, починаючи зі школи і закінчуючи міністерством.

При цьому динамічний процес взаємодії факторів “державне управління освітою” – “модель управління” (рис. 2) дає змогу здійснювати вищезгадану кореляцію в реальному часі.

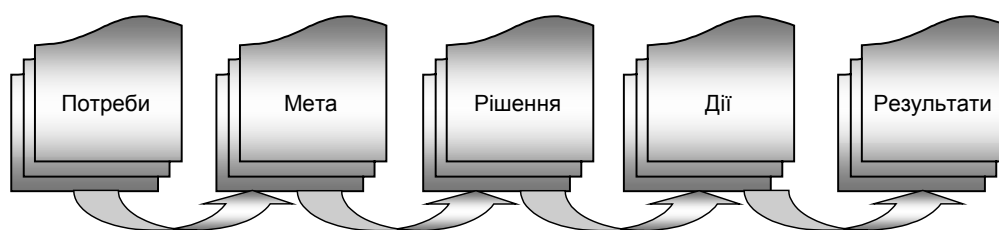


Рис. 1. Схематичне зображення ланцюгового механізму державного управління освітою

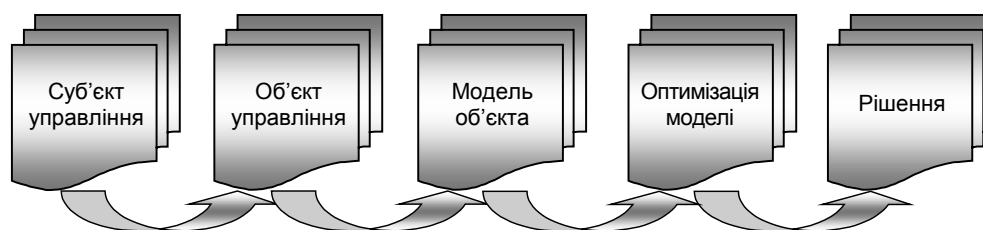


Рис. 2. Схематичне зображення процесу взаємодії факторів “державне управління освітою” – “модель управління”

Але варто підкреслити, що будь-яка інновація – як на рівні освітньої установи, району або міста, так і на рівні держави – повинна бути ретельно проаналізована, систематизована та співвідноситися з українським досвідом. Адже саме напрацювання власного управлінського досвіду на основі сучасних інтеграційних процесів, національних традицій та інновацій – перспективний шлях розвитку української освіти в XXI ст.

Без нової моделі освітньої системи в принципі не зможе сформуватися суспільство стійкого розвитку й необхідна для цього суспільна свідомість. Традиційна освіта, як найширша соціальна система є разом з тим і однією з найконсервативніших систем. Вона продовжує транслювати в майбутнє цінності індустріального споживчого суспільства: в індустріальну епоху склалися принципи організації навчання, орієнтовані на запам'ятовування, відтворення й виконання, що на сьогодні призводить до зниження якості загальноосвітньої фундаментальної підготовки сучасних фахівців.

Отже, необхідна і вкрай важлива розробка принципово нової моделі управління

освітнім середовищем в умовах сучасного інформаційного суспільства.

Серед безлічі чинників, які впливають на підходи до управління вищою освітою в Україні, є декілька, безпосередньо пов'язаних із сучасними трендами розвитку суспільства:

1. Вирішення питання, чи є ринкові економічні відносини ефективними в розподілі таких послуг, як освіта, і чи призведуть вони до результатів на користь суспільним інтересам.
2. Сприйняття широкою спільнотою оновленого підходу до керівництва державними органами, так званого нового державного управління (new public management), що отримало значну довіру в інших сферах як ефективніше й відповідальніше.
3. Цінність автономії для самих вищих навчальних закладів. Це не “академічна свобода”, хоча ці два поняття пов'язані, а насамперед здатність і право університету або інституту визначати свій власний напрям дій без надмірного втручання держави.
4. Значні складнощі у фінансуванні різко збільшеного числа студентів, що зумов-

лено переходом від елітної освіти до масової. Уряд, вимушений фінансувати це розширення й звітувати перед громадянами за отримані податки, зобов'язаний стежити за результатами використання ВНЗ наданих їм коштів. Керівництво вищої школи, очевидно, обмежене у фінансуванні.

5. Інтеграція в міжнародний освітній простір, значення якої постійно підвищується. Повсюдно відбувається зростання числа іноземних студентів у вищій школі. Значення міжнародного вимірювання також виросло завдяки новим формам освіти, таким як e-Learning (дистанційне навчання), що перетинає національні межі. Особи, що ухвалюють рішення у сфері вищої освіти на національному рівні, зіткнулися з набагато складнішою навколишньою дійсністю: центральні проблеми вже виходять з національних меж і набувають міжнародного контексту.

Уряд зосереджений на реформаторських аспектах управління, пов'язаних із стратегією та установкою пріоритетів, тоді як повсякденній діяльності системи уваги приділяється дедалі менше.

Безумовно, проблема формування моделі нового освітнього середовища, в якому могла б бути знівелювана суперечність між суспільством і освітою, існує. Нинішня модель освіти повинна зазнати трансформації, орієнтуючись у своїй основі тільки на майбутнє. Конкретизація аспектів цієї проблеми здійснюється на сьогодні через інтенсивний пошук нової моделі освітнього середовища, яка б відповідала цілям сучасного суспільства.

Умовою формування нової моделі освітнього середовища є сукупність умов, які допоможуть подолати консервативні тенденції, що, у свою чергу, дасть можливість інноваціям удосконалювати всю наявну систему освіти.

Розвиток дослідницької культури, культури самоуправління навчанням, інформаційної культури, комунікативної культури, культури рефлексії й співвідношення всіх цих факторів з ціннісними орієнтаціями суспільства та особи – ось пріоритетні цілі, що стоять перед системою освіти в сучасному суспільстві.

Саме тому для розвитку державно-управлінської науки в Україні характерний пошук нових фундаментальних підходів до побудови моделей державного управління освітою. Саме тому важливим показником оновлення сучасної парадигми управління освітою є наукова та експериментальна робота у сфері моделювання державного управління освітою [7–9; 14–16; 18].

Але вирішення завдань державного управління освітою зводиться не тільки і не стільки до побудови кількісної моделі й ви-

конання якихось обчислень. Тому природно, що інноваційні технології при моделюванні державного управління освітою передбачають застосування імітаційних (аналогових) моделей і моделювання з урахуванням невизначеності в системі [7; 12; 13; 16]. Крім того, аналіз моделі передбачає визначення управлінського впливу на об'єкт управління при дотриманні всіх установлених обмежень [7; 16–18].

Проаналізуємо типові технології, які застосовують при моделюванні державного управління освітою:

1. Інноваційні технології, які можна об'єднати під загальною назвою “описувальне моделювання” [16]. Сюди, зокрема, входить так зване “евристичне моделювання”, яке за своєю суттю ґрунтується на вмінні визначати логічні залежності, аналізувати й узагальнювати накопичений досвід управління. Головним суб'єктивним засобом у цій групі методів є інтуїція. Таких інновацій серед освітніх моделей – більшість. Прикладом евристичного моделювання є сучасна поліструктурна модель управління інвестиційною діяльністю в школі.

Європейські вчені виділяють п'ять типів моделей управління інноваційною діяльністю:

- відбіркова;
- постановочна;
- змішаних здібностей;
- інтеграційна;
- інноваційна.

Російські науковці визначають шість типів таких моделей:

- діяльнісна;
- суб'єктна;
- рівнева;
- змістовна;
- життєвого циклу;
- управлінська.

В українській науковій школі класифікують вищезгадані моделі за трьома позиціями [4]:

- адміністративно-функціональна;
- конкурентно-представницька;
- проектно-інвестиційна.

Кожна із цих моделей є характерним прикладом евристичного моделювання: в адміністративно-функціональній моделі суб'єкт управління (керівник) знаходиться “над” площиною об'єкта управління; у конкурентно-представницькій – належить площині; у проектно-інвестиційній моделі керівник – один із суб'єктів управління.

2. Другий тип технологій моделювання породжений методами системного аналізу. Цей напрям дослідження є ефективним засобом вирішення ряду складних, достатньо чітко сформульованих проблем. Об'єкт дослідження розглядають як сис-

тему взаємопов'язаних елементів, їх характеристик, властивостей і якостей. Системний аналіз дає можливість структурувати складну, багатогранну проблему в послідовність завдань, які вирішують економіко-математичними методами.

Головна перевага методів системного аналізу полягає в можливості врахування багатьох чинників, що впливають на схвалюване рішення. Моделювання другого типу дає змогу будувати оптимальні моделі за різними конкретними критеріями і за допомогою цих моделей управляти освітою.

Прикладом другого типу інноваційних технологій моделювання державного управління освітою є математична модель, яка має за мету віднайти найкращого (оптимального) способу управлінського впливу в умовах обмежень економічного характеру [18].

3. Третій тип технологій моделювання має витоки з праць відомої на весь світ київської кібернетичної школи В. М. Глушкова, так званих систем автоматизованого управління. Досконалі в цьому напрямі праці В. А. Косса [12; 13] тлумачать державне управління з позицій нової кібернетики, виділяючи при цьому інформаційну складову як рушійну силу, що може раціонально збалансувати ресурси й режим функціонування складної системи, якою, зокрема, є система освіти в Україні та державне управління нею.

Усі наведені технології мають певні обмеження й недоліки:

- так, наприклад, методи, пов'язані з урахуванням невизначеності при ухваленні державно-управлінських рішень, занадто складні для комп'ютерної реалізації, навіть за наявності ультрамодерних інформаційно-обчислюваних засобів;
- при застосуванні теорії статистичних функцій проблемою стає аналіз адекватності побудованих моделей реальним рішенням (об'єктам державного управління освітою) [7];
- побудова кількісних (математичних) моделей також не позбавлена труднощів: модель вимагає чіткого уявлення про цілі функціонування системи (функцію мети) і коректного визначення діапазону допустимих значень параметрів.

Отже, існує нагальна потреба в розробці й застосуванні в державному управлінні освітою інноваційних сучасних методів моделювання та новітніх інформаційних технологій, спеціально пристосованих до комп'ютерної реалізації підтримки ухвалення державно-управлінських рішень у галузі освіти, що забезпечить їх швидке й адекватне прийняття в реальному режимі часу [16].

Порівнюючи всі вищезгадані технології моделювання, звертаючи увагу на досягнення й недоліки методів, застосованих у

межах указаних технологій, навіть залишивши осторонь ряд так званих аналогових методів, які спираються на загальні закономірності розвитку природи й суспільства, ми можемо констатувати той безперечний факт, що моделювання державного управління освітою – це інноваційна освітня технологія.

Незважаючи на існування багатьох освітніх інновацій, що становлять динамічний процес запровадження в практику нових ідей, методів, засобів, технологій, орієнтованих на зміни різних структурних систем і компонентів освіти, доцільно окремо виділити моделювання державного управління освітою як інноваційну технологію [16–18].

IV. Висновки

Враховуючи досвід моделювання в природних і суспільних науках, аналізуючи досягнення інноваційних технологій в ухваленні державно-управлінських рішень, усвідомлюючи роль і місце моделювання в державному управлінні освітою на сучасному етапі, можна дійти таких висновків:

1. Інноваційні технології при моделюванні державного управління освітою – це нові методики, нові мотивації, нарешті, нова філософія моделювання, в якій суб'єктом моделювання є людина з її прагненнями та бажаннями, талантом, здібностями й особливостями, а об'єктом моделювання – реальні об'єкти державного управління освітою.
2. Результатом запровадження цих технологій, тобто результатом інноваційного процесу (інноваційним продуктом), є оптимальна (випереджальна) модель державного управління освітою, побудована із застосуванням математичних і новітніх інформаційних технологій, що дає змогу успішно, ефективно й цілеспрямовано впливати на ухвалення державно-управлінських рішень в освіті.
3. Застосування в освітньому процесі принципів і методів моделювання, метою яких є конкретизація загальних позицій та завдань відповідно до конкретних умов сучасного суспільства, дасть змогу підвищити потенціал викладачів і керівників та якісно, на науковій основі управляти можливостями кожного ступеня навчання й кожною структурною одиницею, контролюючи та корегуючи всі гілки освітнього процесу.
4. Якісна реалізація функцій управління, продумана й відповідна організаційна структура й механізм управління дозволять вдосконалити систему управління вищою освітою та говорити про інноваційний характер управління цією освітою. Важливим напрямом у плані перспективи подальших досліджень щодо впливу конструктивного моделювання як інноваційної

технології на державне управління освітою є побудова конкретних алгоритмів оптимальних моделей на прикладі реальних об'єктів освіти.

Список використаної літератури

1. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.
2. Національна доктрина розвитку освіти: затверджена Указом Президента України від 17.04.2002 р. № 347/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.
3. Бакуменко В. Д. Загальні моделі уявлення суб'єкт-об'єктних відносин у соціальних системах / В. Д. Бакуменко // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. / Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. – Одеса, 2000. – Вип. 4. – С. 73–80.
4. Даниленко Л. Інноваційний освітній менеджмент: навч. посіб. / Л. Даниленко. – Київ: Главник, 2006. – 144 с.
5. Даниленко Л. І. Наукові засади управління інноваційною діяльністю в системі освіти / Л. І. Даниленко // Гуманіт. вісн. Переяслав-Хмельницьк. пед. ін-ту ім. Г. Сковороди. – Переяслав-Хмельницький, 2005. – С. 85–91.
6. Дегтяр А. Використання системного аналізу в процесі прийняття і реалізації державно-управлінських рішень / А. Дегтяр // Статистика України. – 2002. – № 3. – С. 11–14.
7. Дегтяр А. О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення / А. О. Дегтяр. – Харків: Магістр, 2004. – 223 с.
8. Дегтяр А. О. Управлінські рішення в органах державної влади: монографія / А. О. Дегтяр, В. Ю. Степанов, С. В. Тарабан; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. А. О. Дегтяра. – Харків: С. А. М., 2010. – 275 с.
9. Довбиш І. Модель державно-громадського управління загальноосвітнім державним закладом / І. Довбиш // Педагогіка та психологія: зб. наук. пр. – Чернівці: Рута, 2005. – Вип. 258. – С. 49–57.
10. Євтодюк А. В. Синергетичні засади моделювання освітніх систем: автореф. дис. ... канд. філос. наук: 09.00.03 / А. В. Євтодюк. – Київ, 2002. – 24 с.
11. Калашнікова С. Інтеграція України у світовий інформаційно-освітній простір: глобальні діалоги та дистанційне навчання / С. Калашнікова, А. Журавльов // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: матеріали наук.-практ. конф. за Міжнар. участю, м. Київ, 29 трав. 2002 р. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – Київ, 2002. – Т. 2. – С. 130–131.
12. Косс В. А. Анализ структурной модели государства с позиции новой кибернетики / В. А. Косс // Теория и практика управления. – 2005. – № 7. – С. 9–13.
13. Косс В. А. Методика системного аналізу з позиції методології системного підходу для потреб проектування систем управління / В. А. Косс, Г. С. Теслер // Математичні машини і системи. – 2008. – № 1. – С. 139–150.
14. Огаренко В. М. Роль держави в інституціональних та структурних перетвореннях в системі освіти / В. М. Огаренко // Актуальні проблеми: зб. наук. праць. – Харків: Магістр, 2005. – № 2 (24). – Ч. 1. – С. 25–32.
15. Половцев О. В. Формалізація прийняття рішень у державному управлінні: формування підходів до моделювання та прогнозування процесів / О. В. Половцев // Вісник Академії митної служби України. Серія: "Державне управління". – 2013. – № 1 (8). – С. 18–23.
16. Усенко О. В. Використання інноваційних технологій при моделюванні державного управління освітою / О. В. Усенко // Державне управління: теорія та практика [Електронний ресурс]. – 2007. – № 1. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/DUTP/2007>.
17. Усенко О. В. Діалектика взаємодії суб'єктів і об'єктів моделювання у теорії державного управління / О. В. Усенко // Зб. наук. пр. НАДУ / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – Київ: Вид-во НАДУ, 2006. – Вип. 1. – С. 56–59.
18. Усенко О. В. Моделювання державного управління освітою в умовах сучасних суспільно-політичних трансформацій / О. В. Усенко // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні: у 2 т. / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, В. М. Князева. – Київ: Вид-во НАДУ, 2006. – Т. 1. – С. 339–341.

Стаття надійшла до редакції 23.02.2015.

Старушенко Г. А., Базилевский С. В. Инновационные технологии моделирования государственного управления образованием: проблемы, тенденции, направления развития в Украине

В статье исследуются проблемы, тенденции и направления развития инновационных технологий в моделировании государственного управления образованием в Украине. Охарактеризованы различные типы инновационных моделей и технологий моделирования, дана

оценку условиям и ограничениям их применения. Проведен анализ процесса взаимодействия факторов “государственное управление образованием” – “модель управления”.

Ключевые слова: инновация, инновационные технологии, модель управления, моделирование, государственное управление образованием.

Starushenko G., Bazylevskyi S. Innovative Technologies of Modelling of State Administration by Education: Problems, Tendencies, Development Directions in Ukraine

Problems, tendencies and directions of development of innovative technologies in the modelling of state administration by education in Ukraine are investigated.

The paper considers the theoretical basis of construction of optimal model of modern of public administration by education in Ukraine that is able to implement and ensure effective management influence on educational processes. Detailed mechanism of public administration education is defined; the interaction of factors “public education management” and “management model” are illustrated.

The factors that are directly related to modern trends of development of society and significantly affect the management of higher education in Ukraine were analyzed.

The review and the analysis of the typical technologies used in modelling of public administration by education have been carried out. Were considered: a descriptive modelling; simulation technology, which is based on the methods of systems analysis; systems of automatic management. Typical technologies which are used in modelling of public administration by education were studied, their conditions of using and limiting principles were reasonably determined.

It has been shown in conclusions, that realization of the functions of public administration by education is expedient with using of optimum model which is constructed on the mathematical methods and advanced of information technology.

This model will enable successfully, efficiently and purposefully to influence government decision-making in the management of education, will monitor and correct all areas of the educational process.

Key words: innovation, innovative technologies, management model, modelling, state administration by education.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352

Д. Т. Бікулов

кандидат наук з державного управління, доцент
Запорізький національний університет

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено проблемі реформування місцевих державних адміністрацій в Україні в контексті загальної реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади. Місцеві державні адміністрації розглянуто як ланцюг між місцевим самоврядуванням та центральними органами влади. Від ефективності місцевих державних адміністрацій залежить швидкість прийняття управлінських рішень щодо життєдіяльності місцевих громад, так і виконання функцій держави на рівні місцевих громад.

Ключові слова: місцеве самоврядування, державна адміністрація, органи влади, бюджет, адміністративні послуги, інституції.

I. Вступ

Проблематику структурних відносин у межах взаємодії центральних органів державної влади та органів місцевого самоврядування досліджували українські вчені: В. Бодров, В. Ільяшенко, А. Мерзляк, А. Монаєнко та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – висвітлити проблему реформування місцевих державних адміністрацій в Україні у контексті загальної реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади.

III. Результати

Місцева державна адміністрація являє собою основну деталь сучасного механізму державного управління, який пов'язує між собою й уособлює адміністративну вертикаль державної влади та місцеве самоврядування.

Сучасна структура державної влади передбачає її розподіл на "гілки": законодавчу – приймає закони, встановлює суспільні норми у всіх сферах життєдіяльності; виконавчу – забезпечує та контролює виконання законів і дотримання норм; судову – долає розбіжності в суспільних відносинах, які виникають у процесі реалізації законів.

Практика державного управління передбачає функціонування адміністративного механізму, який мав би пов'язати між собою всі гілки влади в єдину систему, спрямовану на єдину мету. Такий підхід є особливо актуальним для трансформаційного суспільства або в період соціально-економічної кризи.

Застосування адміністративного механізму передбачає максимальне скорочення

шляхів руху управлінської інформації, часу прийняття управлінських рішень, ефективний і швидкий розподіл ресурсів та, відповідно, посилення економічного й соціального механізмів державного управління.

Адміністративний механізм, що існує зараз в Україні, сформований на спадщині радянського періоду, в якому функціонувала система: партійний комітет (ідеологія – мета), рада (колегіальність рішення), виконавчий комітет (виконання рішень та управління на місцях), галузевий орган (управління підприємствами) (рис. 1).

Наслідком спадкової структури, сформованої в результаті реорганізації командно-адміністративної системи, стала інвазія президентської вертикалі влади в місцеві органи державної влади. В умовах розподілу влади між Президентом, Парламентом і Кабінетом Міністрів найбільшою мірою посилюється та вертикаль державної влади, що є найпотужнішою й забезпеченою ресурсами та інституціями.

Ідея виборів губернатора не набула свого розвитку у зв'язку з амбітністю місцевих лідерів, які здійснювали активне поглинання економічних активів та інтегрувалися в місцеві еліти, що контролювали максимально можливу кількість активів.

Тому найбільший обсяг повноважень і, головне, вплив на кількість ресурсів, які отримує територія з боку центру, набуває намісник президента, тобто особа, яку особисто призначає Президент України з числа довірених і лояльних до нього осіб. Посада намісника президента з часом трансформувалася в посаду голови обласної державної адміністрації.

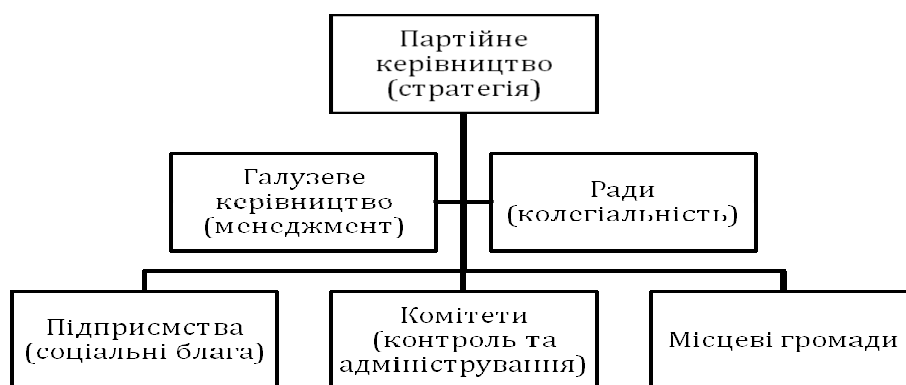


Рис. 1. Структура державного управління в командно-адміністративній системі

Голова обласної державної адміністрації виконує функції представника президента у певній області та керівника інтегрованої сільської громади. Голова обласної державної адміністрації відіграє активну роль у розподілі та формуванні місцевого бюджету, отриманні субвенцій і дотацій, що й визначає ступень його впливу на відповідні об'єк-

ти громади. Наприклад, голова обласної державної адміністрації має значно більший вплив на селищного голову та районну державну адміністрацію, аніж на міського голову й міський виконавчий комітет, оскільки міський бюджет є значно незалежнішим, аніж бюджет районів або селищ.

Таблиця 1

Оцінка впливу голови обласної державної адміністрації на структурні елементи громади (min=0; max=1)

Елемент громади/керівний орган	Голова ОДА	Обласна рада	Керівник місцевого самоврядування
Населення	0,3	0,1	0,5
Підприємства	0,1	0,2	0,2
Центральні органи державної влади	0,2	0,1	0,2
Районні місцеві державні адміністрації	0,9	0,5	0,2
Районні ради	0,3	0,3	0,2
Керівники місцевого самоврядування			
Громадянське суспільство	0,2	0,2	0,2

Голова обласної державної адміністрації має найбільший вплив на місцеві державні адміністрації в межах адміністративної вертикалі, починаючи з адміністрації Президента України.

Вплив голови ОДА на обласну раду визначається ступенем залежності. Взаємна інтеграція обласної адміністрації та обласної ради виявляється в тому, що обласна рада як представницький орган фактично не має свого виконавчого апарату, обмежений штат постійних співробітників не спроможний реалізувати якісного опрацювання ключових проблем, які постають перед цим органом: формування та забезпечення виконання місцевого бюджету, функція менеджменту комунальних підприємств; управління землями й активами, які належать місцевій громаді.

Прийняття важливих рішень щодо життєдіяльності місцевої громади здійснюється головою обласної державної адміністрації відповідно до державної політики, яка реалізується в державі на сьогодні.

Важливість рішень стосується: розподілу коштів місцевого бюджету, якості й кількості джерел, які його забезпечують (галузеві, економічні, політичні та соціальні пріорите-

ти); управління землями, майном територіальної громади, що може принести вигоду місцевій громаді або вирішує певну соціально-економічну проблему; реалізації довготривалих проектів розвитку громади (інфраструктури, соціальних).

Голова обласної державної впливає на населення місцевої громади обмежено, оскільки між ними не постають спільні питання. Значно більшим є вплив голови обласної державної адміністрації на місцеве громадянське суспільство – спільноту громадян, які об'єднані в єдине коло спілкування та мають одну або декілька думок, соціально-поведінкових установок, які частіше за все суперечать політиці держави, але певною мірою використовує держава для коригування цієї політики в необхідному напрямі.

Реформування обласних державних адміністрацій має здійснюватися на функціональній основі, тобто делегування повноважень заступникам має здійснюватися за функціональним, а не галузевим принципом, як це є зараз.

Підрозділи, які не управляють об'єктами, а здійснюють переважно статистичну роботу, необхідно реорганізувати в центри на-

дання адміністративних послуг, плата за які стане додатковим джерелом наповнення місцевого бюджету.

Підрозділи обласної державної адміністрації, які виконують специфічну управлінську функцію планування, тобто ті, які здійснюють проектування місцевого бюджету (фінансове управління), розподіл земель (управління земельних ресурсів), приватизацію, використання державного майна та забезпечують дотримання законності в господарській сфері; підрозділи, які не виконують управлінських функцій, тобто не управляють активами та не здійснюють функції планування й проектування, фактично перебувають у статичному стані, тобто фіксують ситуації, соціально-економічні показники, не маючи можливості впливу на них, як-от управління економіки, промисловості, енергетики, інфраструктури та зв'язку. Такі підрозділи можуть бути затребувані тільки в разі їх інтеграції в систему надання адміністративних послуг.

Адміністративні послуги в такому разі являють собою вирішення конкретних проблем суб'єкта, які створені державними органами, місцевим самоврядуванням тощо. На місцевому рівні існує багато проблем, створених колізіями законодавства або ж об'єктивними умовами, які склалися в інституціональному полі. Підрозділу місцевої державної адміністрації право надання платних послуг надасть можливість оцінювати ефективність власної діяльності.

Останнім часом питома вага надходжень плати за адміністративні послуги не перевищує 1% від загальної суми місцевих бюджетів України. При цьому в Україні функціонує низка державних і недержавних інституцій, які надають адміністративні послуги, повністю або частково використовуючи кошти на власний розсуд, що фактично є потребами їх керівництва. Прикладом такого підходу є Тендерна палата, утворена як громадська організація з метою забезпечення прозорості й неупередженості у процедурах державних закупівель, яка перетворилася в організацію, що прямо або через організації отримувала дохід з максимальної кількості тендерних процедур. Іншим прикладом є Торгово-промислова палата, яка, зокрема, надає адміністративні послуги з визначення сертифікатів на товари українського походження. Ця організація має забезпечувати підтримку підприємництва та зовнішньоекономічної діяльності, проте фактично

монопольний вид діяльності із сертифікації походження зайняв найбільшу питому вагу в доходах, що може становити близько 200 млн грн у межах всієї країни.

Існує доцільність передачі більшості адміністративних послуг, які надають у регіоні, не потребують застосування складних технологій обліку та моніторингу (насамперед дозвільні процедури, а також ліцензування та сертифікацію), підрозділам обласних державних адміністрацій (управління економіки, промисловості, сільського господарства тощо). Технологію надання адміністративних послуг доцільно перевести в електронну й безконтактну форму, чим буде забезпечена мінімізація корупції та здириництва.

IV. Висновки

Таким чином, структура обласної державної адміністрації отримує такі різноспрямовані функціональні блоки:

- 1) керівники: голова, який представляє президента; перший заступник, який представляє місцеву громаду, та функціональні заступники, що забезпечують надходження, розподіл, споживання ресурсів (місцевий бюджет) і безпеку громади;
- 2) аналітики – група радників, розподілених за галузевим принципом;
- 3) адміністративно-контрольні підрозділи, що здійснюють проектування, планування, контроль у межах території;
- 4) центри адміністративних послуг – підрозділи, які надають адміністративні послуги із зарахуванням плати до місцевих бюджетів.

Список використаної літератури

1. Бодров В. Г. Державне регулювання трансформаційних процесів в економіці: інституціональний підхід / В. Г. Бодров // Вісник УАДУ. – 2005. – № 3. – С. 24.
2. Монаєнко А. О. Правові проблеми застосування бюджетного законодавства в Україні [Електронний ресурс] / А. О. Монаєнко. – Режим доступу: <http://www.naukovipraci.nuoua.od.ua/arhiv/tom12/5.pdf>.
3. Ильяшенко В. А. Причины возникновения и методы сокращения налогового долга в Украине [Электронный ресурс] / В. А. Ильяшенко // Научный вестник Черниговского государственного института экономики и управления. – Режим доступа: <http://www.nvisnik.geci.cn.ua/component/k2/item/194-ilyashenko-v-a-prichini-viniknennya-ta-metodi-skorochennya-podatkovogo-borgu-v-ukrayini.html>.

Стаття надійшла до редакції 12.02.2015.

Бикулов Д. Т. Реформирование местных государственных администраций в Украине

Статья посвящена проблеме реформирования местных государственных администраций в Украине в контексте общей реформы местного самоуправления и децентрализации власти. Местные государственные администрации рассматриваются как цель, связывающая местное самоуправление и центральные органы власти. От эффективности местных

государственных администраций зависит скорость принятия управленческих решений касающихся как жизнедеятельности местных общин, так и выполнение функций государства на уровне местных общин.

Ключевые слова: местное самоуправление, государственные администрации, местный бюджет, институции, административные услуги.

Bikulov D. Reforms of the Local Public Administrations in Ukraine

This article devoted to the current institutional conditions of functioning of the local public administration hindered by numerous collisions that occur from the current legislation, budgetary control mechanisms flows, functioning civil society. In practice, this is reflected in the fact that local state administrations shall ensure that decisions regarding the disposition of budgetary funds, however, approval of decisions occurs representative body. Contradictions in the implementation of such solutions leads to a stop and the limited action. Also, there are a number of areas of public life under the responsibility of the local administration, but there is no effective instruments of influence on these processes.

The essence of the proposals for the reform of local state administrations is that their structure has to be reorganized in the administrative area of intellectual and functional. The logic of reform should be that inefficient units and positions need to be eliminated. Units that can benefit the local community should be focused on business results. Units that carry out specific administrative functions should be provided with technology. In fact, it can be displayed in the functional distribution of powers between the Vice Governor, instead of the industry that exists now; establishment of a group of industry advisors, justifying each of the decisions taken by the leaders; allocation of administrative units that perform exclusively technological function; allocation units providing administrative services for a fee, which is the additional income to the local budget.

Key words: local selfgovernment, public administration, local budget, institutions, administrative services.

УДК 351.83

О. В. Заїка

кандидат наук з державного управління, доцент

Я. С. Стрількокандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет**РИНОК ПРАЦІ ЗАПОРІЗЬКОЇ ОБЛАСТІ:
СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ**

У статті проаналізовано показники функціонування ринку праці Запорізької області, визначено його сучасні проблеми, окреслено найближчі перспективи розвитку й запропоновано відповідні сьогоденню заходи державної регіональної політики у сфері забезпечення зайнятості населення.

Ключові слова: зайнятість, безробіття, ринок праці, Державна служба зайнятості, проблеми регіонального ринку праці, пріоритетні заходи державної регіональної політики зайнятості.

I. Вступ

У 2013 р. українському ринку праці була притаманна "обережна стабільність". Більшість компаній не виявляли особливої активності у працевлаштуванні, рівень безробіття зберігався на позначці 7%, зарплати суттєво не підвищувалися, зайняте населення працездатного віку становило 67,4% [3]. Експерти прогнозували відсутність суттєвих змін і у 2014 р., однак непередбачувана глибина соціально-політичної кризи привела до кардинальних перетворень у сфері соціально-трудових відносин.

За даними Дослідницького центру Міжнародного кадрового порталу HeadHunter Україна, у червні кількість опублікованих вакансій скоротилася на 25%, натомість кількість створюваних резюме залишається незмінною порівняно з минулим місяцем [1]. Незважаючи на те, що літо – це традиційний період відпусток і застою на ринку праці, негативна динаміка цього року зумовлена політичною та економічною ситуацією в країні. Необхідність фінансування тривалого військового протистояння може привести до стрімкого падіння споживчого попиту в населення через затримки виплат заробітної плати, тобто зниження його платоспроможності, що, у свою чергу, викличе скорочення обсягів виробництва та масові звільнення працівників.

Практичну цінність, з огляду на ситуацію, що склалася, має розгляд потенційних проблем і переваг регіональних ринків праці з метою розробки певних напрямів державного регулювання зайнятості та забезпечення соціально-економічної стабільності в суспільстві.

II. Постановка завдання

Метою статті є оцінювання рівня функціонування ринку праці Запорізької області за останні п'ять років та визначення доцільних заходів державної регіональної політики у сфері забезпечення зайнятості населення.

III. Результати

У 2013 р. чисельність зайнятого населення у віці 15–70 років у Запорізькій області становила 821,9 тис. осіб і порівняно з 2009 р. зменшилася на 2,3 тис. осіб. При цьому рівень зайнятості населення збільшився з 58,6% до 61,3%. Чисельність безробітних у віці 15–70 років у 2013 р. знизилася порівняно з 2012 р. на 3,7 тис. осіб і становила 57,7 тис. осіб. Скорочення цього показника за останні п'ять років більш суттєве – на 15,3 тис. осіб. Рівень безробіття за методологією МОП знизився з 8,1% у 2009 р. до 6,6% у 2013 р. (табл. 1).

Серед зареєстрованих безробітних жінки становили 12,1 тис. осіб (50,1%), молодь до 35 років – 9,7 тис. осіб (40,3%), особи, що проживають у сільській місцевості, – 8,7 тис. осіб (36,1%), особи, які мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню, – 7,4 тис. осіб (30,6%).

Середньооблікова кількість штатних працівників у Запорізькій області у 2013 р. порівняно з 2012 р. зменшилася на 25,1 тис. осіб та становила 422,8,7 тис. осіб, порівняно з 2009 р. цей показник скоротився на 44,7 тис. осіб [3].

По Запорізькій області кількість наявних вакансій, зареєстрованих у службі зайнятості, на кінець 2013 р. становила 1017 од., на 629 од. більше, ніж на кінець 2012 р., та на 76 од. менше, ніж на кінець 2009 р. Найбільше навантаження на 1 вільне робоче місце спостерігалось на кінець 2012 р., найменше – на кінець 2010 р. (табл. 2).

Таблиця 1

Рівень зайнятості та безробіття населення Запорізької області протягом 2009–2013 рр.*

Рік	Зайняте населення				Безробітне населення			
	у віці 15–70 років		працездатного віку		у віці 15–70 років		працездатного віку	
	у середньому, тис. осіб	у % до населення відповідної вікової групи	у середньому, тис. осіб	у % до населення відповідної вікової групи	у середньому, тис. осіб	у % до населення відповідної вікової групи	у середньому, тис. осіб	у % до населення відповідної вікової групи
2009	824,2	58,6	749,9	66,5	73,0	8,1	73,0	8,9
2010	825,7	59,5	746,2	67,1	66,9	7,5	66,9	8,2
2011	827,4	60,4	749,0	68,1	64,5	7,2	64,5	7,9
2012	821,2	60,6	762,1	69,4	61,4	7,0	61,4	7,5
2013	821,9	61,3	764,0	69,5	57,7	6,6	57,7	7,0

*Використано [1].

Таблиця 2

Дані щодо чисельності незайнятих громадян та кількості вакансій, зареєстрованих у державній службі зайнятості станом на кінець 2009–2013 рр.*

Показники	Роки				
	2009	2010	2011	2012	2013
Усього незайнятих громадян	27431	25951	23107	23872	24068
Потреба у працівниках	1093	1562	825	388	1017
Навантаження на 1 вільне робоче місце	25	17	28	62	24

*Використано [2].

Серед 22 центрів зайнятості області, де збільшилась кількість вакансій, найбільш суттєво вона зросла в Розівському (26,3%), Бердянському (24,5%) та Куйбишевському (23,4%) районних центрах зайнятості. По Запорізькій області питома вага вакансій із заробітною платою вище від мінімальної збільшилася на 20,6% та становила 84,1% від загальної кількості вакансій, заявлених роботодавцями. Найвищою питома вага вакансій із заробітною платою вище від мінімальної була у м. Бердянську (99,0%), у Бердянському (96,9%) та Оріхівському (93,6%) районах, а найнижчою – у Веселівському (61,6%), Токмацькому (70,6%) і Михайлівському (72,0%) районах.

Ситуація на ринку праці Запорізької області у 2013 р. характеризувалася постійним попитом на кваліфікованих робітників з інструментом (19,0%), на професіоналів (18,2%), на робітників з обслуговування, експлуатації й контролювання роботи технологічного устаткування, складання устаткування та машин (17,8%), а також на працівників сфери торгівлі й послуг (12,0%).

У Запорізькій області зростання кількості безробітних, працевлаштованих за направленням Державної служби зайнятості, становить 62,1% (з 19,2 тис. до 31,1 тис. осіб). Позитивну динаміку досягнуто в усіх центрах зайнятості області, зокрема у Мелітопольському МЦЗ, Південному РЦЗ м. Запоріжжя, Запорізькому МЦЗ та Бердянському МЦЗ чисельність працевлаштованих безробітних зросла у 2 рази, а в Шевченківському РЦЗ м. Запоріжжя – у 3 рази.

Загальна тривалість зареєстрованого безробіття по Запорізькій області зросла на 1 день (з 112 до 113 календарних днів). Скорочення цього показника відбулося у 17 центрах зайнятості області. Найнижчою трива-

лість зареєстрованого безробіття була в Куйбишевському РЦЗ та Оріхівському РЦЗ (69 та 73 дні відповідно), найвищою – в Енергодарському МЦЗ та Запорізькому МЦЗ (відповідно 156 та 154 дні).

За сприяння Державної служби зайнятості Запорізької області протягом січня–грудня 2013 р.:

- 40,7 тис. осіб отримали роботу, з них 31,1 тис. зареєстрованих безробітних;
- 10,9 тис. безробітних осіб брали участь у громадських роботах та інших роботах тимчасового характеру;
- 10,9 тис. безробітних проходили професійне навчання;
- 701 особу працевлаштовано шляхом виплати допомоги по безробіттю одноразово для організації підприємницької діяльності;
- працевлаштовано на нові робочі місця 517 безробітних осіб, за яких здійснюється компенсація єдиного внеску роботодавцям;
- 906 осіб старше 45 років отримали ваучер на навчання, зокрема 410 осіб безробітних [5].

Вищезазначене вказує на позитивні результати роботи Державної служби зайнятості в Запорізькій області. Однак поза статистичними даними залишилися такі проблеми регіонального ринку праці:

- скорочення обсягів промислового виробництва та скорочення співробітників запорізькими підприємствами через економічні труднощі;
- переведення на “короткий” графік роботи співробітників конструкторського бюро “Прогрес”, Запорізького автомобільного заводу, “Укрграфіту”, “Запоріжвогнетриву”, “Гірничодобувної компанії “Мінерал”, “Запоріжтрансформатору”, “Заводу ма-

- логабаритних трансформаторів”, “Запорізького заводу надпотужних трансформаторів”, “Запорізького кабельного заводу”;
- затримка виплат допомоги по безробіттю;
- наближення рівня середньої заробітної плати за запропонованими вакансіями до межі бідності;
- значні обсяги “тіньової” зайнятості;
- невідповідність понад третини реалізованих вакансій фаху працівників;
- нестача якісних робочих місць;
- великий розрив між реальністю й теоретичними програмами підготовки фахівців у ВНЗ.

Політика, здійснювана у сфері регулювання ринку праці України, призвела до погіршення стану людського капіталу та консервації неефективності використання трудового потенціалу, уповільнюючи тим самим модернізацію економіки на стадії виходу з кризи. Через низький рівень доходів працюючих зросла частка населення, яке потребує державної соціальної допомоги. Затягування економічної депресії в Україні у 2013 р. було безпосередньо пов'язане з не вирішеністю проблеми значної залежності національної економіки від зовнішньої кон'юнктури [4, с. 25–26].

За останні місяці 2014 р. в соціально-економічному житті України відбулися такі події:

- припинення роботи значної частини державних установ у зв'язку із зміною влади;
- скорочення господарської діяльності підприємствами малого й середнього бізнесу через поглиблення нестабільності та значного ускладнення криміногенної ситуації;
- значне знецінення національної валюти;
- скорочення обсягів промислового виробництва великих підприємств з причин розриву економічних зв'язків, ускладнення умов експорту тощо.

Кризові перетворення національної економіки стають усе глибшими, а усунення чинника політичної невизначеності в країні може затягнутися на невизначений термін. За таких умов можна очікувати на довгий період економічного спаду, який неминує слідує за політичною кризою, негативні прояви якого відчують на собі широкі верстви населення.

Ситуація на ринку праці в найближчі декілька років з великою ймовірністю матиме такі ознаки:

- скорочення існуючих і припинення створення нових робочих місць у промисловості;
- збільшення безробіття серед фахівців банківської сфери;
- скорочення зайнятості в галузях автомобільного й авіатранспорту у зв'язку зі зниженням інтенсивності транспортних перевезень і підвищенням цін на них;

- відтік кваліфікованих кадрів ІТ-галузі за кордон через причини посилення податкового пресу для підприємств галузі, що призведе до скорочення заробітної плати та інших виплат;
- зростання безробіття у сфері державного управління;
- зростання безробіття у сфері послуг і роздрібною торгівлі через падіння реальної платоспроможності населення;
- скорочення можливостей працевлаштування фахівців будівельної галузі в країнах близького зарубіжжя, що посилить конкуренцію на ринку праці в галузі будівництва.

Отже, пріоритетними заходами державної регіональної політики у сфері забезпечення зайнятості населення повинні бути:

1) формування ринку праці:

- активна співпраця влади правоохоронними й податковими органами у справі легалізації робочих місць;
- залучення державних інвестицій до програм відродження села. Серед пріоритетних видів підприємництва на селі слід розглядати дрібне сільськогосподарське виробництво (сільськогосподарські угіддя обіймають 2242,2 тис. га, або 82,5% від загальної площі земель області), ремісництво, зелений туризм тощо;
- організація громадських робіт відповідно до специфіки регіону та ситуації на регіональному ринку праці;
- надання фінансової та організаційно-технічної допомоги працівникам великих підприємств при переході у сферу малого та середнього бізнесу;
- розвиток молодіжного підприємства за допомогою субсидування, надання пільгових кредитів, консультаційних послуг тощо;

2) сприяння працевлаштуванню громадян:

- сприяння географічній мобільності та легалізації неформальної міграції робочої сили через укладення Державною службою зайнятості регіону договорів з підприємствами інших регіонів України;
- формування інформаційної системи управління трудовим потенціалом у містах і районах з використанням мережі Інтернет для оперативного працевлаштування, аналізу плинності кадрів, міграції населення, збалансованості наявних трудових ресурсів і робочих місць, створення регіонального банку робочих місць;
- сприяння створенню індустріального парку із сучасною інженерною та сервісною інфраструктурою;

3) удосконалення системи професійного навчання:

- розробка та впровадження регіональної програми перекваліфікації незайнятого населення, яка повинна враховувати специфіку професійно-кваліфікаційної структури трудових ресурсів регіону;

- розробка сучасних паспортів професій, які чітко регламентують, що повинен знати і вміти фахівець для усунення наявного дисбалансу на ринку праці між попитом і пропозицією фахівців;

4) максимальне розширення прав регіону в реалізації політики зайнятості.

Реалізація зазначених заходів сприятиме підвищенню ефективності функціонування регіонального ринку праці, усуненню певних соціально-економічних ризиків і забезпеченню соціального захисту населення у сфері зайнятості.

IV. Висновки

Отже, позитивними ознаками функціонування ринку праці Запорізької області за період 2009–2013 рр. можна вважати: зменшення чисельності безробітних у віці 15–70 років на 15,3 тис. осіб (з 8,1 до 6,6%); зростання кількості вакансій у 2013 р. порівняно з 2012 р. на 629 од.; зростання кількості безробітних осіб, працевлаштованих за направленнями Державної служби зайнятості; скорочення тривалості безробіття у 17 центрах зайнятості області. Серед недоліків слід відзначити: скорочення чисельності штатних працівників у 2013 р. порівняно з 2009 р. на 44,7 тис. осіб; скорочення кількості вакансій за той же період на 76 од.; переведення на “короткий” графік роботи співробітників найбільших промислових підприємств міста й області; затримка виплат допомоги по безробіттю; наближення рівня середньої заробітної плати за запропонованими вакансіями до межі бідності; значні обсяги “тіньової” зайнятості; невідповідність понад третини реалізованих вакансій фаху працівників; значний розрив між реальністю й теоретичними програмами підготовки фахівців у ВНЗ.

Враховуючи можливі негативні наслідки наявної в країні соціально-політичної кризи, ситуація на ринку праці в короткостроковій перспективі може мати такі ознаки: збільшення безробіття в банківській сфері, в галузях авто- й авіаперевезень, державного управління, у сфері послуг і роздрібно тор-

гівлі, відтік кваліфікованих кадрів за кордон. З огляду на це пріоритетними заходами державної регіональної політики у сфері забезпечення зайнятості населення повинні бути: формування ринку праці (легалізації робочих місць, розробка й реалізація програм відродження села, організація громадських робіт, сприяння розвитку підприємництва); сприяння працевлаштуванню громадян (сприяння географічній мобільності робочої сили, оперативному працевлаштуванню); удосконалення системи професійного навчання (розробка та впровадження регіональної програми перекваліфікації незайнятого населення, розробка сучасних паспортів професій); максимальне розширення прав регіону в реалізації політики зайнятості.

Список використаної літератури

1. В июне рынок труда просел на 25% [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ubr.ua/labor-market/ukrainian-labor-market/v-iune-rynok-truda-prosel-na-25-299795>.
2. Динаміка та збалансованість зареєстрованого ринку праці у професійно-кваліфікаційному розрізі [Електронний ресурс] // Запорізький регіональний центр зайнятості. – Режим доступу: <http://www.dcz.gov.ua/zap/control/uk/statdatacatalog/list>.
3. Основні показники ринку праці (річні дані) [Електронний ресурс] // Головне управління статистики у Запорізькій області. – Режим доступу: http://www.zp.ukrstat.gov.ua/images/stories/18.1_osn_pok_run_pr_2000-2013.pdf.
4. Системна криза в Україні: передумови, ризики, шляхи подолання : аналіт. доп. / Я. А. Жаліло, К. А. Кононенко, В. М. Яблонський [та ін.] ; за заг. ред. Я. А. Жаліла. – Київ : НІСД, 2014. – 132 с.
5. Ситуація на ринку праці та діяльність державної служби зайнятості у Запорізькій області : інформаційно-аналітичні матеріали [Електронний ресурс] // Запорізький регіональний центр зайнятості. – 2013. – Режим доступу: <http://www.dcz.gov.ua/zap/control/uk/statdatacatalog/list>.

Стаття надійшла до редакції 11.02.2015.

Заика Е. В., Стрилько Я. С. Рынок труда Запорожской области: современное состояние и перспективы дальнейшего развития

В статье проанализированы показатели функционирования рынка труда Запорожской области, определены его современные проблемы, обозначены ближайшие перспективы развития и предложены целесообразные мероприятия государственной региональной политики в сфере обеспечения занятости населения.

Ключевые слова: занятость, безработица, рынок труда, Государственная служба занятости, проблемы регионального рынка труда, приоритетные мероприятия государственной региональной политики занятости.

Zaika O., Strilko Ya. The Labor-Market of Zaporozhian Region: Modern Being and Prospects of Development

The labor market reflects the most of the political and socio-economic processes that take place in the country. The policies implemented in the labor market of Ukraine has led to a deterioration of

human resources and conservation inefficient use of labor potential, thereby slowing the modernization of the economy at the stage of the crisis. Due to low level of income workers the proportion the population that requires state social assistance increased.

Most companies do not show much activity in employment, the unemployment rate tends to rise, wages are not rising significantly.

Practical value, taken into account the difficult situation in the country, has consideration of potential problems and benefits of regional labor markets in order to develop certain areas of state regulation of employment and socio-economic stability in society.

In the short term, the situation in the labor market, given the possible negative effects of the country's existing socio-political crisis may have the following symptoms: increased unemployment in the banking sector, in the areas auto and air transportation, government, services and retail outflows skilled workers abroad. Taking this into account the priority actions of the state regional policy in the area of employment should be: the formation of the labor market (the legalization of jobs, development and implementation of recovery programs villages, public works, promoting entrepreneurship); facilitate the employment of citizens (promoting geographical labor mobility, operational employment); improving the system of vocational training (development and implementation of regional programs for retraining unemployed, development of modern passports professions); maximum empowerment of the region in the implementation of employment policies.

Key words: *employment, unemployment, labor-market, Government service of employment, problems of regional labor-market, priority measures of state regional policy of employment.*

УДК 352

Т. А. Кравченко

доктор наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет**ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК ПЕРВИННИЙ СУБ'ЄКТ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: АНАЛІЗ СУЧАСНИХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ В УКРАЇНІ**

Підвищення ролі територіальних громад у суспільно-політичному житті країни розглянуто в контексті децентралізації управління та деконцентрації державної влади, становлення в Україні громадянського суспільства. Це, у свою чергу, вимагає нової філософії функціонування публічної влади, формування національної моделі місцевого самоврядування, первинним суб'єктом якої є територіальна громада. Щодо терміна "територіальна громада" існує багато дискусій на науковому рівні, які здебільшого є спробами визначити реальну природу територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування. В Україні дефініцію "територіальна громада" розглянуто в різних аспектах: історичному, конституційно-правовому, соціально-економічному та ін. Статтю присвячено аналізу поняття територіальної громади в українській науковій думці. Обґрунтовано використання сучасних наукових досліджень в Україні щодо розуміння поняття й сутності територіальних громад, їх ознаки.

Ключові слова: територіальна громада, місцеве самоврядування, система місцевого самоврядування, суб'єкт місцевого самоврядування, розвиток територіальної громади.

I. Вступ

Місцеве самоврядування, відображаючи політичні, географічні, соціально-економічні, національно-культурні та інші особливості різних територіальних одиниць, сприяє набуттю ними своєї індивідуальності, посилює почуття належності людини до певної територіальної громади, має стратегічне значення в процесі соціальної інтеграції та політичної мобілізації суспільства.

Територіальні громади як інститут мають давню традицію на території сучасної України. Наукові дослідження поняття територіальної громади, її правового статусу, ознак, компетенції, активізувалися наприкінці 80-х – на початку 90-х рр. XX ст. і пов'язані із законопроектними пошуками теоретичної моделі організації місцевого самоврядування в Україні. З того часу активно вивчалися проблеми визначення поняття, ознак, компетенції, форм діяльності та інших аспектів функціонування територіальних громад. У цей період склалися й основні концептуальні підходи дослідження поняття територіальної громади. Для їх визначення науковці використовували різні терміни й назви, виходячи з історичних, культурних, соціально-політичних та інших поглядів на розвиток громад, серед яких можна виділити такі: територіальний колектив; соціальна, територіальна спільнота; місцева співдружність; община; комуна; місцева співтовариство тощо. Закономірно, що вчені приділяють увагу аналізу функціонування територіальної громади, але тільки в межах свого предмета дослідження.

Зокрема, проблематиці правового статусу територіальних громад приділяли увагу М. Баймуратов, О. Батанов, Т. Голікова, А. Гошко, А. Крусян, М. Орзіх; історичні аспекти становлення територіальних громад у системі місцевого самоврядування розглядали В. Кравченко, І. Козюра, В. Куйбіда; сутнісний аспект цікавив О. Лазор, Ю. Наврузова, С. Саханенка, Ю. Сурміна; проблемами моделювання територіального устрою переймалися Р. Безсмертний, В. Малиновський, Н. Нижник, В. Нудельман, В. Поповкін, О. Топчієв, О. Шаблій, В. Яцуба; етнонаціональні аспекти взаємодії мешканців громад розглядали Ю. Куц, П. Надолішний, Т. Сенюшкіна; питання активізації та підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування щодо управління місцевим територіальним розвитком були предметом дослідження О. Бобровської, І. Дробота, Я. Жовнірчика, В. Мамонової, В. Кампа, О. Павлова, М. Пітцика, М. Пухтинського, Ю. Шарова.

Проте на сьогодні все ще залишаються невирішеними питання, пов'язані із визначенням територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування та основного носія його функцій і повноважень.

II. Постановка завдання

Актуальність теми нашого дослідження зумовлена щонайменше двома основними факторами. По-перше, для України актуальним є вирішення завдання щодо активізації безпосередньої участі членів територіальних громад у процесах управління місцевим розвитком. По-друге, відчутні політичні, соціокультурні та технологічні перетворення в останній рік, що суттєво змінили простір

соціальної взаємодії (у тому числі на місцевому рівні), спонукають до нового розуміння змісту й механізмів самоврядних процесів у межах територіальної громади, а також її розвитку як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

Аналіз наукових концептів, у яких висвітлені властивості низових територіальних самоврядних спільнот, засвідчив епізодичний і фрагментарний характер теоретичних державно-управлінських розробок з питань визначення змісту поняття "територіальна громада" та надання її видової характеристики. Це вказує на те, що сучасна теорія місцевого самоврядування все ще перебуває на стадії свого становлення, а тому потребує подальших розробок у цій предметній галузі.

Тому метою статті є розкриття дефініції "територіальна громада" за допомогою аналізу та систематизації теоретико-методологічних напрацювань сучасної української наукової думки.

III. Результати

Місцеве самоврядування здійснюють на принципах визнання територіальної громади первинним суб'єктом місцевого самоврядування, його державної підтримки та гарантованості, гуманізму, визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю та головною метою місцевого самоврядування, народовладдя і виборності, законності, поєднання державних та місцевих інтересів, субсидіарності, повсюдності, публічності та прозорості, правової, організаційно-кадрової та матеріально-фінансової самостійності та спроможності, судового захисту прав місцевого самоврядування.

Останніми роками поняття "територіальна громада" вийшло на новий рівень свого розвитку, до того ж, воно все частіше використовується у різного рівня нормативних документах. Дж. Хілер у 1955 р., дослідивши 94 визначення громад, дійшов висновку, що, незважаючи на розбіжності, більшість з них властиві такі ознаки: соціальна взаємодія, площа і загальний зв'язок [1].

Відтоді були сформульовані десятки інших визначень і ознак територіальних співтовариств. Так, К. Іонассен виявив у різних визначеннях місцевих колективів значний збіг таких елементів, як: 1) населення; 2) територіальна база; 3) взаємозалежність спеціалізованих частин співтовариства і поділ праці в ньому; 4) спільна культура й соціальна система, що інтегрують діяльність його членів; 5) усвідомлення жителями єдності та належності до співтовариства; 6) можливість діяти на корпоративній основі для вирішення місцевих проблем [2].

Значення територіальної громади для суспільства, держави важко переоцінити. Французький державний діяч А. Токвіль був впевнений, що "саме в громаді розміщена

сила вільних народів. Інститути громади ... відкривають народу шлях до свободи і вчать його користуватися цією свободою, насолоджуватися її мирним характером. Без інститутів громади нація може сформувати вільний уряд, проте дійсного духу свобод вона так і не набуде" [3].

Територіальна громада є тим самоврядним соціальним осередком, формування та оптимальне функціонування якого стане передумовою побудови громадянського суспільства та правової держави в Україні. Територіальна громада – це частина громадянського суспільства, яке являє собою велику самоорганізовану систему, що складається з багатьох інститутів і асоціацій людей. При цьому не тільки громадянське суспільство, а і його спільноти на місцях репрезентовані значним гуртом самоврядних кооперуючихся громад, спільнот і асоціацій громадян, і кожний з цих суб'єктів з своїми інтересами. Рівень розвитку місцевого самоврядування залежить від рівня розвитку демократії в територіальній громаді, узгодження її різних асоціацій громадян і соціальних груп жителів на основі взаєморозуміння, взаємодопомоги, взаємних домовленостей, на основі прагнення кожного допомогти одне одному реалізувати свої надії та інтереси – такий шлях до того, щоб вільний розвиток кожного став умовою вільного розвитку всіх.

Процес розвитку територіальної громади має різноманітні форми й може проходити різними шляхами. Це може бути єдиний, що охоплює всю громаду, всебічний процес стратегічного планування, який залучає представників від усіх частин громади та здійснюється органами й посадовими особами місцевого самоврядування. Це може бути й ініціатива будь-якого масштабу щодо будь-якого питання, яка залучає різні групи (як формальні, так і неформальні). Єдине, що їх об'єднує, – це спільна орієнтація на покращення якості життя в їх громаді. "Розвиток громади має два суттєві елементи: безпосередня участь людей у зусиллях поліпшити якість їх життя і надання технічних та інших послуг таким чином, щоб підтримати ініціативи, самопомоги і взаємодопомоги та зробити їх більш ефективними" [4].

Розуміння територіальної громади в науці сучасної України відповідає не тільки сформованій міжнародним стандартам, а й історичним традиціям українського народу. Значний відрізок часу громадське самоврядування здійснювалося на основі звичаєвого права. Територіальні громади, або общини, були центрами громадського самоврядування в Київській Русі. На праві громад базувалося і Магдебурзьке право в містах середньовічної України. Громади входили до системи місцевого самоврядування, передба-

ченої Конституцією УНР від 29 квітня 1918 р. і проектами Конституції УНР 1920 р. [5].

Українські науковці протягом десятиріч пропонують власні авторські визначення територіальної громади, які, на їх особисту думку, є більш повними та враховують багатоаспектність цього явища.

Дефініція “територіальна громада” як у працях учених, так і в чинному законодавстві характеризується різними підходами та кваліфікуючими ознаками. Розуміння територіальної громади як основи місцевого самоврядування концентрує в собі ціннісну характеристику місцевого самоврядування як складного, багатогранного соціального та правового явища, його місце та значення в громадському та конституційному механізмі, орієнтує на забезпечення поточної управлінської взаємодії, на регулювання зовнішніх сторін місцевого самоврядування (виділення територіальних громад як первинних суб’єктів самоврядування, встановлення чітких просторових меж компетенції місцевого самоврядування, розподіл прав місцевих колективів та органів місцевого самоврядування).

У сучасній науці поняття “територіальна громада” не має єдності у визначенні та підходах дослідження. Нормативно-правова регламентація її сутності на сьогодні є недостатньою та певною мірою колізійною, що слугувало напрацюванню науковцями значної кількості її дефінітивних визначень (таблиця).

Враховуючи багатоаспектну та різнопланову проблематику дослідження сутності територіальної громади в науковій літературі, зазначимо, що умовно можливо виділити такі основні підходи, як територіальний, інтелектуально-комунікативний, публічно-правовий, соціально-територіальний; соціально-психологічний та комплексний. Обґрунтування науковцями своїх позицій передбачає виокремлення тієї чи іншої ознаки територіальної громади.

Незважаючи на різноманітність існуючих поглядів щодо сутності інституту територіальної громади, всі вищенаведені визначення свідчать про те, що єдиної позиції щодо поняття територіальної громади серед учених немає, тобто територіальна громада як інститут в Україні лише формується (табл.).

Між тим, спільним для всіх наведених визначень є таке:

- розуміння громади як сукупності осіб, що разом мешкають у межах певної території;
- наявність між цими особами певних зв’язків і відносин;
- наявність у цих осіб певних спільних інтересів;
- наявність певних прав і повноважень для вирішення спільних для цієї сукупності осіб проблем.

На наше переконання, актуальним наразі є прийняття Закону “Про самоврядування територіальної громади”, адже у складних економічних, політичних, соціальних та інших умовах розвитку інститутів місцевого самоврядування, вкрай важливим є створення законодавчих умов для реалізації передбачених Конституцією України принципів, згідно з якими в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування, первинним суб’єктом та основним носієм функцій та повноважень якого є територіальна громада. Вбачається, що в цьому законодавчому акті повинна бути сформульована загальна конструкція статусу територіальних громад, яка насамперед включає: а) визначення природи територіальних спільностей (доцільно вказати їх місце у громадянському суспільстві, політичній системі, показати їх соціальне призначення); б) характеристику основних видів територіальних громад; в) розкриття основних функцій територіальних громад; г) характеристику основних форм діяльності, відповідальності та гарантій самоврядування територіальних громад [8].

Поділяємо думку науковців, які наголошують, що потрібним і важливим є вивчення світового досвіду організації сталого розвитку територіальної громади, а відтак актуальним є проведення наукових порівняльно-правових досліджень різних аспектів цього інституту в окремо взятих країнах із залученням нового рівня порівняльної методології. Ця сфера наукових знань, що дедалі розширюється і має практичне спрямування, пов’язана з оптимізацією місцевого самоврядування, а також з розробкою чітко визначених рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства України в частині розвитку територіальних громад [9].

IV. Висновки

Підсумовуючи, зазначимо, що сьогодні на територіальні громади законодавцем покладено завдання вирішення питань місцевого значення, здійснення місцевого самоврядування безпосередньо або через відповідні органи місцевого самоврядування. Тому основою місцевого самоврядування має стати усвідомлення територіальною громадою наявності спільних інтересів, а самі територіальні громади повинні стати такими місцевими спільнотами, які будуть об’єднані спільною діяльністю, інтересами та цілями щодо задоволення місцевих потреб, пов’язаних із побутом, середовищем проживання, відпочинком, навчанням і тощо. А одним із найважливіших напрямів реформування місцевого самоврядування в Україні має поставати формування реального суб’єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, яка мала б необхідну фінансову й матеріальну здатність вирішення питань місцевого значення.

Таблиця

Зміст поняття “територіальна громада” у сучасних наукових дослідженнях в Україні

№ з/п	Сутність поняття	Джерело
1	Стаття 1. Основні терміни, використані в цьому Законі територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр; Стаття 6. Територіальні громади 1. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. 2. Територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову. 3. Територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом	Закон України “Про місцеве самоврядування” [6]
2	Територіальна громада – спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування	Указ Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” [7]
3	Громада – 1. Група людей, об'єднаних спільністю становища, інтересів і т. ін. 2. Об'єднання людей, що ставить перед собою певні спільні завдання; організація	Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. на CD) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ : Ірпінськ : Перун, 2009. – 1736 с.
4	Територіальна громада – спільнота людей, об'єднаних різноманітними стійкими формальними та неформальними зв'язками, які обумовлені спільним проживанням у межах села, селища, міста	Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 5 : Територіальне управління / наук. ред. кол.: О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін. ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнєцова. – Харків : Магістр, 2011. – 408 с.
5	Громада територіальна – жителі, об'єднані пост. проживанням у межах села, селища, міста, що є самост. адміністративно-територіальними одиницями; добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адм. центр. Останнє відбувається за підсумками місц. референдумів відповідних тер. громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна. Вихід із складу добров. об'єднання здійснюється за рішенням референдуму відповідної тер. громади. Ін. питання правового статусу Г. т. регулюються Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997)	Юридична енциклопедія [Текст] : в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) [та ін.] – Київ : “Укр. енцикл.” ім. М. П. Бажана
6	Територіальний колектив людей, що мешкають у певних територіальних межах і об'єднані спільними інтересами	Бутко І. І. Деякі проблеми становлення і розвитку територіального самоврядування в Україні / І. І. Бутко // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – 1992. – № 3. – С. 8
7	Територіальна громада – нормативно-правова модель самоорганізації населення з відповідними організаційними (управлінськими) структурами, здатними виражати, реалізовувати й захищати територіальний інтерес в якості права й законного інтересу місцевого самоврядування	Орзіх М. П. Самоврядні території в системі державного устрою України / М. П. Орзіх // Місцеве та регіональне самоврядування України. – Київ, 1993. – Вип. 1–2. – С. 61
8	Територіальна громада – первинний суб'єкт місцевого самоврядування – територіальний колектив в особі жителів села (сіл відповідної сільради), селища або міста	Кампо В. М. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування / В. М. Кампо // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1993. – Вип. 1 / 2 (4 / 5). – С. 68
9	Територіальна громада – свідомо сформована, соціально і політично активна людська спільнота, самодостатня у своєму існуванні і розвитку з погляду забезпечення фінансовими, економічними, природними ресурсами	Пухтинський М. О. Проблеми реалізації конституційно-правових засад місцевого самоврядування / М. О. Пухтинський // Зб. наук. пр. УДУ. – 1999. – Вип. 1. – С. 257
10	Територіальна громада – сукупність громадян України, котрі спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначені законом правовий статус; територіальну громаду можна розглядати як базову адміністративно-територіальну одиницю; форму організації місцевої влади; суб'єкт цивільно-правових відносин (господарюючий суб'єкт)	Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В. І. Кравченко. – Київ : Знання, 1999. – С. 77, 82

11	Територіальна громада – основний суб'єкт місцевого самоврядування який складається з жителів села (декількох сіл), селища, міста	Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – Київ : Атіка, 2000. – С. 26
12	Територіальна спільність (громада, комуна, муніципалітет, місцева спільнота) – первинний суб'єкт місцевого самоврядування – населення, громадяни, які проживають на певній території	Скакун О. Ф. Теорія господарства і права : учеб. / О. Ф. Скакун. – Харків : Консум, 2000. – С. 110–113
13	Територіальна громада – визнана законом група людей, яка володіє правом на місцеве самоврядування і виражає свою волю в самостійному розв'язанні місцевих справ, єдиному зверненні до державних органів і посадових осіб місцевого самоврядування	Руда Н. І. Територіальна громада – суб'єкт конституційно-правових відносин: теоретичний та історичний аспекти / Н. І. Руда // Правова держава : щорічник наук пр. Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – Київ, 2001. – Вип. 12. – С. 236
14	Ознаки територіальної громади (деякі з них уже знайшли закріплення в чинному законодавстві): – територіальна – спільне проживання осіб (жителів), які входять у громаду на певній території (у межах певної адміністративно-територіальної одиниці □ село, селище, місто, ч. 1 ст. 140 Конституції України); – інтегративна – територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів, що проживають на певній території незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави. Тобто членами територіальної громади можуть бути громадяни даної держави, а також іноземні громадяни, особи без громадянства, які постійно проживають на певній території. Можливе включення в територіальну громаду біженців і переміщених осіб (за змістом ст. 1 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р.); – інтелектуальна – основою конститування територіальної громади є спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектру системних індивідуально-територіальних зв'язів, що виникають між ними (основний об'єкт діяльності територіальної громади – питання місцевого значення ч. 1 ст. 140 Конституції України); – майнова – територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності (йї належать рухоме й нерухоме майно, прибуткові місцеві бюджети, інші кошти, земля, природні ресурси, які є власністю відповідних територіальних громад, ч. 1 ст. 142 Конституції України); – фіскальна – члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів (ст. 67 Конституції України; ст. 4, 6, 15 Закону України "Про внесення змін у Закон України "Про систему оподаткування" від 18 лютого 1997 р.)	Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми / М. Баймуратов // Муніципальний рух: новий етап розвитку : матер. VII Всеукр. муніцип. слухань "Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку" (6–8 верес. 2001 р., Бердянськ). – Київ : Логос, 2002. – С. 368–371
15	Територіальна громада – спільність жителів, об'єднаних шляхом природного розселення і постійним проживанням в межах одного або кількох населених пунктів з єдиним адміністративним центром, за якою Конституцією та законами України визначене право вирішувати питання місцевого значення в межах законодавства України	Місцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи [Текст] / за ред. В. М. Бесчастного. – Донецьк : Донецький юрид. ін-т при Донецькому національному ун-ті, 2005. – С. 37
16	Територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр	Правознавство: слов. термінів / За ред. В. Г. Гончаренка. – Київ : Юрисконсульт, КНТ, 2007. – С. 556
17	Територіальна громада – сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр; основні ознаки: демографічна; територіальна; інтелектуально-вольова; економічна правосуб'єктність; наявність соціально-зумовлених інтересів	Батанов О. В. Територіальна громада / О. В. Батанов // Великий енциклопедичний юридичний словник ; за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученко. – Київ : Юридична думка, 2007. – С. 881
18	Територіальна громада – первинна адміністративна територіальна одиниця держави, в межах якої здійснюється місцеве самоврядування. Представлене територіальною громадою та виборними органами й забезпечене певним чиним фінансово-матеріальною основою	Мельник А. Ф. Управління розвитком муніципальних утворень: теорія, методологія, практика : монографія / А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський. – Тернопіль : Екон. Думка, 2007. – 476 с.
19	Територіальна громада – первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб – жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані індивідуально-територіальними зв'язками системного характеру	Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О. Батанов // Вісн. Центр. виборчої комісії. – 2008. – № 2 (12). – С. 51–57
20	Соціальна сутність територіальної громади як основи місцевого самоврядування, розкривається не тільки за територіальною ознакою, але й через поведінку людей у цьому специфічному соціумі, через різноманіття запитів і потреб, через спільність інтересів та проблем членів громади стосовно якості життя та діяльності. За цим підходом члени територіальної громади є одночасно виробниками, ринковими посередниками й споживачами, а як колективний суб'єкт управління здійснюють самоврядування. З цих позицій територіальна громада постає як соціальна єдність, а перед органом місцевого самоврядування – як колективний замовник щодо задоволення певних потреб через надання відповідних послуг	Муніципальні послуги: шлях до високої якості : монографія / Ю. П. Шаров, Д. В. Сухинін. – Мелітополь : Вид. будинок ММД, 2008. – 136 с.

21	Основні ознаки територіальної громади: – спільна територія існування (що може включати проживання, територію, володіння нерухомим майном); – спільні інтереси у вирішенні питань життєдіяльності; – соціальна взаємодія у процесі реалізації цих інтересів; – психологічна самоідентифікація кожного члена з громадою; – спільна комунальна власність; – сплачування комунальних податків	Мороз О. Ю. Територіальна громада: сутність, становлення та сучасні українські реалії [Електронний ресурс] / О. Ю. Мороз // Демограф. врядування: електрон. наук. фах. видання. – 2008. – Вип. 2. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DemVr/2008_2/fall/Moroz.pdf
22	Територіальна громада – спільнота людей, об'єднаних на основі спільних інтересів, місця проживання та господарської діяльності, які володіють почуттям спільності і вирішують питання місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування	Лиска О. Г. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 / Лиска Олександр Григорович. – Харків: ХарПІ НАДУ, 2009. – 20 с.
23	Територіальна громада – жителі самоврядної адміністративно-територіальної одиниці, що постійно або переважно проживають на її території, об'єднані спільними інтересами та наділені достатніми фінансовими, матеріальними та іншими ресурсами для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, а також визначити види територіальних громад залежно від їх предметної діяльності, спрямованої на задоволення певних потреб у межах конкретної території проживання жителів громади	Шумлява І. Д. Становлення та розвиток інституту територіальної громади в Україні: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. держ. упр.: 25.00.04 / І. Д. Шумлява; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Дніпропетровськ, 2010. – 20 с.
24	Територіальна громада – за сутністю – такий колектив людей, у якому міжособистісні відносини зумовлені територіальною близькістю, у якому колективісми здійснюють спільну діяльність – вирішенням питань місцевого значення; за змістом – це первинний суб'єкт муніципальної влади, основний носій функцій і повноважень місцевого самоврядування; за формою – це вид територіальної спільності, утвореної з-поміж жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців) відповідних адміністративно-територіальних одиниць (сіл, добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл, селищ, міст), які постійно або переважно мешкають у їх межах, володіють у них певною нерухомістю, сплачують комунальні податки тощо	Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні // Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія / О. В. Батанов; відп. ред. М. О. Баймуратов. – Київ: Юридична думка, 2010. – С. 299
25	Територіальна громада – соціально-територіальна система, виникнення, становлення та розвиток якої розглядаються з позицій теорії соціальної дії, а саме через форми функціональної взаємодії ядра системи – соціального колективу – з такими підсистемами як політична, економічна, підтримка інституціональних культурних (етнічних) зразків, на відміну від розповсюдженого поділу на фізико-органічні підсистеми	Молоджен Ю. Б. Теоретико-методологічні засади визначення самодостатності територіальних громад: автореф. дис. ... д-ра держ. упр.: 25.00.04 / Юлія Борисівна Молоджен. – Донецьк: Б.в., 2011. – 32 с.
26	Територіальна громада – первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб □ жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста і безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення та пов'язані індивідуально-територіальними зв'язками системного характеру	Альошина Н. М. Поняття й ознаки територіальної громади / Н. М. Альошина // Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. / Національна академія правових наук України, Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування. – Харків: Право, 2011. – Вип. 21. – С. 173–180
27	Територіальна громада – агент політичної самоорганізації, оскільки вона є об'єднанням людей, згуртованих спільністю інтересів, завдань, цілей; у неї домінує така форма спільності, як єднання, згуртування, однакове становлення. У територіальній громаді людей об'єднують суттєві (корінні) настанови, інтереси, цілі, почуття солідарності, готовності до спільних дій □ а це, безперечно, є основою для політичної самоорганізації	Березинський В. П. Територіальна громада як агент політичної самоорганізації / В. П. Березинський // Вісник Дніпропетровського університету. Серія: Філософія. Соціологія. Політологія. – 2013. – Т. 21. – Вип. 23 (1). – С. 77–84
28	Територіальна громада – сукупність фізичних осіб (громадян України, осіб без громадянства, іноземців), пов'язаних спільною територією постійного проживання (в селі, селищі, місті), які мають спільні соціально-культурні, економічні, професійні інтереси, а також мають право здійснювати місцеве самоврядування безпосередньо або через створені нею органи та мають можливість діяти на корпоративній основі для вирішення місцевих проблем	Кулакова Є. В. Що до поняття та сутності територіальних громад / Є. В. Кулакова, А. С. Бречко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер.: Право. – 2014. – Вип. 25. – С. 44–48
29	Структурними елементами територіальної громади як комуникативної мережі є: 1) громадяни-члени територіальної громади та їх групи, які є тут суб'єктами; 2) безпосередні та/або опосередковані соціально чи технічно зв'язки між цими суб'єктами; 3) ресурси, які належать суб'єктам або можуть залучатися ними від третіх осіб для забезпечення комунікацій. Інтеруючими чинниками, що формують територіальну громаду як комуникативну мережу , є: 1) спільне соціокультурне середовище; 2) спільний комунікативний простір; 3) спільна мета політичної (а саме – самоврядної) діяльності. Разом зазначені елементи формують організаційну модель мережі, обумовлену технологічними та соціальними особливостями її функціонування, а чинники визначають політичні (ідеологічні) параметри формування та розвитку територіальної громади як комуникативної мережі в плані реалізації її функцій суб'єкта місцевого самоврядування	Пісоцький В. А. Структура територіальної громади як комуникативної мережі та чинники її формування / В. А. Пісоцький // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 1. – С. 274–285
30	Територіальна громада – соціальна спільнота, яка проживає на одній території, має спільні соціальні потреби й інтереси, здатні свідомо і активно виражати спільну волю і об'єднувати зусилля у вирішенні місцевих справ шляхом виконання самоврядних функцій у різних сферах власної життєдіяльності через реалізацію економічної і соціальної правосуб'єктності	Бобровська О. Ю. Корпоративне управління соціальним розвитком територіальних громад: монографія / О. Ю. Бобровська, І. В. Шумік. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2014. – 232 с.

Список використаної літератури

1. Hiller G. A. Definitions of Community: Areas of Agreement / G. A. Hiller // *Rural Sociology*. – 1955. – June. – P. 778.
2. Jonassen C. T. Community Typology / C. T. Jonassen // *Community Structure and Analysis*. – New York, 1959. – P. 20–21.
3. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке / Алексис де Токвиль; пер. с франц.; предисл. Гарольда Дж. Ласки. – Москва: Прогресс, 1992. – 554 с.
4. Community Development Technical Assistance. Handbook. Community Development Programs. Rural Development, 2005. – 54 p.
5. Баймуратов М. О. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні / М. О. Баймуратов // *Муниципальное право Украины: підручник* / В. Ф. Погорілко, М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальций та ін.; за ред. М. О. Баймуратова. – 2-ге вид., доп. – Київ: Правова єдність, 2009. – С. 247–318.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print1394882263968161>.
7. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98/print1386501056774193>.
8. Кириченко Ю. М. Територіальна громада як базовий елемент системи місцевого самоврядування України: теоретичне визначення / Ю. М. Кириченко // *Форум права*. – 2012. – № 4. – С. 451–457.
9. Лазор О. Д. Еволюція сутності територіальної громади: аксіологічний вимір / О. Д. Лазор // *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. – 2010. – № 3. – С. 179–187.

Стаття надійшла до редакції 04.02.2015.

Кравченко Т. А. Территориальные общины как первичный субъект местного самоуправления: анализ современных научных исследований в Украине

Повышение роли территориальных общин в общественно-политической жизни страны рассматривается в контексте децентрализации управления и децентрализации государственной власти, становления в Украине гражданского общества. Это, в свою очередь, требует новой философии функционирования публичной власти, формирования национальной модели местного самоуправления, первичным субъектом которой является территориальная община. Что касается “территориальная община”, существует много дискуссий на научном уровне, которые в основном являются попытками определить реальную природу территориальной общины как первичного субъекта местного самоуправления. В Украине дефиниция термина “территориальная община” рассматривается в различных аспектах: историческом, конституционно-правовом, социально-экономическом и других. Статья посвящена анализу понятия территориальной общины в украинской научной мысли. Исследование опирается на использование современных научных исследований в Украине в понимании понятия и сущности территориальных общин, их признаки.

Ключевые слова: *территориальная община, местное самоуправление, система местного самоуправления, субъект местного самоуправления, развитие территориальной общины.*

Kravchenko T. Territorial Community as the Elementary Subject of Local Self-Governing Control: Analysis of Modern Scientific Researches in Ukraine

Improving the role of territorial communities in social and political life of the country is considered in view of administrative decentralization and government deconcentration to the time being, development of civil society in Ukraine. In turn, it requires for philosophy of public government functionality, formation of local self-governing control national model the subject of which the territorial commune is. In view of the term “territorial community”, there are majority of discussions at the scientific level that are mainly efforts for establishing the actual nature of territorial community as the elementary subject of local self-governing control. In Ukraine definition of the term “territorial community” is being considered in regard to various aspects: historical, constitutional and legal social and economic and etc. The article investigates the definition of territorial community in view of national scientific opinion.

Rationale of our study is subject to at least two major factors. Firstly, it is important for Ukraine to settle the problem of activation of direct participation of territorial community members in the processes of local development management. Secondly, political, social and cultural, technological transformations in the last year are measurable that significantly changed the sphere of social relations (including at the local level), encourage new understanding of the content and arrangements of self-governing processes as part of territorial community, as well as its development as the elementary subject of local self-governing control.

Understanding of territorial community in view of science of modern complies not only with the es-

established international standards, but also with historical traditions of Ukrainian people. Definition of "territorial community" both in scientific works and applicable laws is characterized by different approaches and qualifying properties. To the time being, legal regulation of its content is insufficient and to the some extent conflicts that served for progress of significant number of its definitive terms by scientists (table 1).

Considering multivariable and different problems of studying the content of territorial community in scientific literature, it should be noted that we can conditionally distinguish such basic approaches as territorial, intellectual and communicative, public and legal, social and territorial; social and psychological and complex. Justification by scientists of their opinions is based on definition of one or another property of territorial community.

Common for the stated terms is as follows:

- understanding of community as population of persons living together within the same territory;*
- existence of certain relations between such persons;*
- existence of certain common interests between such persons;*
- existence of certain rights and powers to settle some problems common for such population of persons.*

To the time being, territorial communities are imposed by the legislator to settle local problems, perform local self-governing control directly or through relevant local self-governing authorities. Thus the basis of local self-governing control should be understanding by territorial community of common interests existing, and territorial communities shall become such local communities that will be interested in common activity, interests and objectives in regard to satisfaction of local needs relating to household activities, living conditions, rest, education, etc. And one among important directions of reforming local self-governing control in Ukraine should be formation of real subject of local self-governing control – territorial community that would have required financial and economical capability to settle problems in regard to local self-governing control.

Key words: *territorial community, local self-governing control, local self-governing system, subject of local self-governing control, territorial community development.*

УДК 331.5(477)

О. О. Фурсін

кандидат наук з державного управління
Запорізька державна інженерна академія

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ РИНКУ ПРАЦІ В УКРАЇНІ

У статті досліджено сучасний стан ринку праці в Україні; проаналізовано тенденції розвитку ринку праці в Україні.

Ключові слова: ринок праці, зайнятість, безробіття, трудова міграція, вакансії, Державна служба зайнятості України.

I. Вступ

Сучасний стан ринку праці України характеризується масштабними структурними й динамічними змінами, посиленням конкурентної боротьби підприємств за залучення кваліфікованого персоналу, формуванням нових вимог до персоналу з боку роботодавців [2, с. 10]. Стан ринку праці визначає становище національної економіки загалом, методи макроекономічного регулювання і ефективність соціальної політики, особливо у сфері загальної та професійної освіти.

Дослідженню проблеми розвитку українського ринку праці чимало приділяли у своїх працях О. Амосов, Є. Ахромкін, С. Бандур, Д. Богиня, І. Бондар, О. Бражко, В. Васильченко, О. Жадан, В. Міненко, О. Мороз, В. Огаренко. Незважаючи на значну кількість наукових праць щодо вирішення проблем регулювання зайнятості населення та безробіття на українському ринку праці, необхідно зауважити, що доцільно й надалі проводити дослідження в цій сфері, оскільки ринок праці продовжує формуватися як основний елемент економічної системи, що чутливо реагує на всі процеси в суспільстві.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити сучасний стан ринку праці в Україні; проаналізувати тенденції розвитку ринку праці в Україні.

III. Результати

Нині, внаслідок спаду економіки найбільше постраждали промисловий, банківський, будівельний, туристичний та готельно-ресторанний сектори, відповідно, рівень скорочення робочих місць у них вищий.

Виразнішим стало регіональне безробіття. Зменшилася кількість вакансій у більшості регіонів, зокрема, в Івано-Франківській, Харківській, Херсонській областях – на третину, у Донецькій області – на половину, у Запорізькій області – на дві третини, у Луганській області – на 75%.

Найбільша кількість зареєстрованих безробітних сконцентрована в Харківській, За-

порізькій, Полтавській та Дніпропетровській областях, а найменша – у Чернівецькій, Закарпатській, Волинській та Херсонській областях [6].

З'явилася загроза нової хвилі трудової міграції. За кордон виїжджають кваліфіковані трудові кадри, оскільки високотехнологічні галузі відчувають наслідки соціально-економічної кризи. За даними "Звіту про чисельність та склад громадян України, які тимчасово працюють за кордоном" у 2014 р. на території іноземних держав тимчасово працювали 78,0 тис. громадян України (у 2013 р. – 75,8 тис. осіб) [5].

Переважає більшість трудових мігрантів, які виїхали на роботу за кордон у 2014 р., – мешканці Одеської області (84%), крім того, значна частина мешканців м. Києва (5%) та Донецької області (4%), питома вага працюючих за кордоном з інших регіонів не перевищувала 2% їх загальної кількості.

Протягом 2013–2014 рр. за країнами працевлаштування найбільші потоки трудових міграцій були на Кіпр, у Великобританію, Німеччину, Грецію, Маршалові острови, Польщу, Нідерланди, США, Панаму, Ліберію.

Так, у 2014 р. найбільше трудящих-мігрантів отримали роботу на Кіпрі (15,9 тис. осіб), крім того, значна частина працювала у Великобританії (10,3 тис. осіб), Німеччині (7,9 тис. осіб), Греції (6,5 тис. осіб), Маршаллових островах (4,5 тис. осіб) та Польщі (3,5 тис. осіб).

Слід зазначити, що у 2014 р. порівняно з 2013 р. майже у 8 разів зросла кількість трудових мігрантів, які виїхали працювати до Туреччини (з 201 особи у 2013 р. до 1,6 тис. осіб у 2014 р.). Одночасно, майже на третину зменшилися обсяги трудових мігрантів до США, Росії, ОАЕ.

Із загальної кількості працюючих за кордоном понад 90% становили чоловіки у віці 28 років і старші. Тоді як серед жінок трудових мігрантів дві третини були у віці до 28 років.

Більше половини трудових мігрантів мали базову або повну вищу освіту, чверть –

професійно-технічну освіту. На момент виїзду за кордон 50% трудових мігрантів обіймали посади службовців та 40% – робітничі місця [5].

Непогані тенденції спостерігаються в сільському господарстві, сировинних та переробних галузях, оскільки сільське, лісове й рибне господарство залишається найпоширенішим видом економічної діяльності серед усіх зайнятих у неформальному секторі економіки (40,2%). У листопаді 2014 р. Мінекономіки випустило середньостроковий прогноз потреби в робочій силі в Україні. За розрахунками чиновників, найбільший попит у 2015–2018 рр. буде на прості професії в сільському господарстві, торгівлі та сфері послуг. Однак, на сьогодні рівень безробіття у сільській місцевості зростає (з 7,3% у 2013 р. до 9,5% у 2014 р.). Одним із можливих шляхів вирішення проблеми зайнятості на селі – це сприяння самозайнятості населення шляхом відкриття власного бізнесу. Протягом 2014 р. заснували власну справу за рахунок виплати допомоги по безробіттю одноразово 3,8 тис. безробітних із числа мешканців сільської місцевості, що на 15% більше, ніж у 2013 р. Найбільшу активність щодо організації підприємницької діяльності виявили безробітні Івано-Франківської, Рівненської, Львівської, Одеської та Харківської областей [4].

За результатами аналізу, проголошена урядом мета детінізації ринку праці досі не отримала жодного ефективного метода своєї реалізації. Кількість пропозицій роботи у 2014 р. скоротилася на 30%. Жодної професійної сфери, де б спостерігалася позитивна динаміка порівняно з 2013 р. Найменше від кризи постраждали такі професійні сфери: “Інформаційні технології”, “Виробництво”, “Робочий персонал”, “Домашній персонал” і “Безпека” (але у сфері ІТ ситуація виглядає непоганою тільки завдяки компаніям, що здійснюють аутсорсинг). Більше за інших постраждали готельно-ресторанна сфера, страхування, видобуток сировини, наука і освіта, а також автомобільний бізнес.

Найбільше вакансій у 2014 р. пропонували в сферах інформаційних технологій, продажів і маркетингу. На четвертому місці пропозиції для адміністративного персоналу, на п'ятому – вакансії для банківських працівників. Більшість компаній не змогли підвищити зарплату своїм співробітникам. Водночас бонуси й премії виплачували.

Середня конкуренція за рік зросла в два рази й до грудня 2014 р. становила п'ять претендентів на одне робоче місце. Найвища конкуренція спостерігалася серед юристів, фінансистів, керівників, молодих фахівців і працівників некомерційних організацій. Найнижча – серед працівників страхової

сфери, програмістів і системних адміністраторів, медичних представників і фармацевтів, робочого персоналу та фахівців з продажу.

Зарплатні побажання шукачів порівняно з 2013 р. майже не змінилися. Більшість компаній не змогли підвищити зарплату своїм співробітникам. Третина роботодавців не переглядали зарплати й компенсації, а 14% компаній були змушені їх скоротити. 41% змогли підвищити зарплату окремим фахівцям. Тільки п'ята частина роботодавців підвищила зарплату всім співробітникам, але в середньому не більше ніж на 10%.

Водночас бонуси і премії виплачували. Половина компаній робила це на тому ж рівні, що й роком раніше, 12% – зменшили фіксовану частину, але збільшили бонусну, стільки ж просто збільшили додаткові виплати. Четверть роботодавців були змушені скоротити додаткові виплати або відмовитися від них.

Відносно нова тенденція на ринку праці – укрупнення вакансій (тобто розширення обов'язків) і скорочення зарплат для нових співробітників порівняно з попередніми. Тільки половина компаній пропонувала кандидатам таку ж зарплату, як і попередникам.

У зв'язку зі зниженням кількості вакансій закономірно зросло співвідношення числа резюме до кількості вакансій. У 2014 р. середнє значення становило 4,2 (у 2013 р. було 2,6, а в 2012 р. – 2,2). Найвища конкуренція серед претендентів у попередні кілька років постійно спостерігалася у Києві (у 2014 р. 4,8 здобувача на одну вакансію). Проте у 2014 р. лідером за кількістю вільних фахівців став Донецьк (7,8 здобувача). У Харківській області – 4,2 претендента, в Дніпропетровській – 3,9, в Одеській – 3,7. Найнижча конкуренція була в Тернопільській, Закарпатській, Чернівецькій і Хмельницькій областях – від 2,1 до 2,6 [3].

Найсильнішим негативним фактором, що зберігає свою дію, є падіння внутрішнього попиту як з боку населення, так і компаній. Причин кілька. Це і загальний стан невизначеності, що змушує відкладати великі придбання; і двозначна інфляція, що скорочує реальні доходи (зростання споживчих цін за підсумками 2014 р. становило 24,9%); і безробіття (повне або часткове); і зростання тарифів ЖКГ. За даними Держстату, реальна зарплата в Україні на кінець жовтня 2014 становила 95% від рівня 2013 р.

Падіння попиту з боку населення безпосередньо позначається на роздрібних продажах (за 11 місяців минулого року в порівнянних цінах товарообіг впав на 7,5%), сфері послуг, банках, страхових компаніях, транспорті, житловому будівництві, а через них відбивається на всій економіці.

До напрямів, які отримали стимули для зростання, а тому постала проблема нових

працівників, можна віднести: внутрішній туризм (їздити відпочивати за кордон стало дорого); “демократичне” громадське харчування, фастфуд, доставка їжі; виробництво одягу та взуття (великі підприємства вже відчувають нестачу працівників завдяки замовленням від Міноборони та інших силових структур, що різко зросли); виробництво обладнання для альтернативної енергетики (стимулює до цього зростання тарифів); агросектор, особливо компанії, що поставляють продукцію на експорт; розробка ПЗ; сервіси, пов’язані з різними формами “економіки довіри” або спільного використання, засновані на моделі P2P (користувач – користувачеві).

На жаль, всі ці напрями не дуже ємні з точки зору персоналу. У галузях же і напрямів, де задіяно багато працівників, мало надій на поліпшення найближчим часом. До їх числа можна віднести: металургію; машинобудування (основну частину підприємств); банки; страхові компанії (їм поки можна сподіватися хіба що на запуск страхової медицини); ритейл; телекомунікації; юридичні послуги; турфірми, націлені на виїзний туризм; фармацевтику; готелі й ресторани; будівництво. Але і в цих умовно депресивних галузях ситуація не однозначна. Завжди є підприємства й компанії, які за різних причин відчувають себе хоч трохи, але краще, ніж колеги по галузі. Вони й привертають новий персонал [3].

Прогнозування професійного аспекту ринку праці має бути підґрунтям для розробки державної політики зайнятості, яка повинна визначати параметри попиту та пропозиції робочої сили на певний період у галузевому, територіальному та професійному розрізі. Наявні засоби прогнозування, що переважно застосовують на практиці, обмежені оцінкою майбутньої кількості безробітних, у кращому випадку – їх диференціацією за розміром майбутньої допомоги по безробіттю. Природно, що така складна й велика робота, як прогнозування розвитку ринку праці не є справою тільки Державної служби зайнятості України, водночас центри зайнятості мають відігравати тут не останню роль. Багато що тут залежить від якості інформаційних матеріалів, системи організації прогнозування, рівня професійної компетенції спеціалістів служби зайнятості, вміння використовувати методи, методики та інструментарій прогнозування. Згідно із переліком досвідом західних країн, важливим засобом отримання прогностичної інформації щодо розвитку ринку праці за професіями можуть бути кількісні та якісні соціологічні методи. Можливість використання як кількісних, так і якісних соціологічних методів для з’ясування перспективних потреб роботодавців у робочій силі вже доведена прак-

тичною діяльністю центрів зайнятості більшості регіонів України, зокрема Чернігівської та Черкаської, Рівненської та Дніпропетровської областей. Відтак, для Державної служби зайнятості України використання соціологічних методів прогнозування розвитку ринку праці в професійному розрізі на сьогодні є найбільш прийнятним і оптимальним за таких причин.

По-перше, Державна служба зайнятості України має розгалужену мережу центрів зайнятості, що дає можливість збору даних по всій території України та забезпечення актуальності даних на трьох рівнях – районному (міському), регіональному (обласному), державному. Зазначене є принципово важливим з огляду на фактичну відсутність статистики ринку праці інформації на районному рівні. По-друге, у своїй повсякденній роботі спеціалісти центрів зайнятості постійно контактують з роботодавцями і в певній формі з’ясовують їх поточні інтереси, наміри, очікування. По-третє, центри зайнятості постійно проводять круглі столи з актуальних проблем розвитку ринку праці за участю сторін соціального діалогу. По-четверте, наявність потужної інформаційної системи ЄІАС.net дає можливість автоматизувати обробку й узагальнення отриманих даних, що значно спростить процедури використання соціологічних методів. Отже, сьогодні мова йде про необхідність систематизації, стандартизації та накопичення інформації, яку щоденно отримують центри зайнятості від роботодавців.

Крім того, оцінювання тенденцій попиту на професії на локальних ринках праці визначається необхідністю забезпечення реалізації центрами зайнятості положень нової редакції Закону України “Про зайнятість населення” щодо основних напрямів державної політики зайнятості у сфері зайнятості населення (п. 7 ст. 15) та шляхів її реалізації (п. 9 ст. 16), завдань центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, та заходів з їх реалізації (пп. 1.8, 2.12 ст. 22), які пов’язані із прогнозуванням розвитку ринку праці, визначенням поточної та перспективної потреби в робочій силі [1].

Держава має справами, а не словами зменшити фіскальний тиск на роботодавців, адже в Україні навантаження на фонд оплати праці є одним з найбільших у Європі. Власників і керівників підприємств необхідно стимулювати до “відбілювання” зарплат своїх працівників. Для цього необхідно провести реформи у всіх сферах, щоб роботодавець почувався впевнено, бачив перспективи. Необхідно вдосконалити фінансово-кредитну систему держави, систему державних закупівель і тендерів, лібералізовану податкову сферу.

Таким чином, згідно з аналізом тенденцій, ринок праці функціонує в складних економічних умовах, що породжує такі проблеми, як зниження зайнятості, підвищення рівня безробітних, погіршення умов праці, витік висококваліфікованої робочої сили за межі країни. За окремими підрахунками експертів у разі подальшого безсистемного управління економікою, рівень безробіття в Україні може сягнути 40%.

Необхідна реалізація грамотної політики держави в галузі зайнятості, підвищення ролі недержавних установ зайнятості населення, ефективних програм сприяння зайнятості. Умовою проведення результативних процесів є стабілізація економічного становища, модернізаційні процеси в промисловості, підвищення темпів економічного зростання, що призведе до позитивних тенденцій на ринку праці України.

IV. Висновки

Нинішній стан ринку праці й тенденція до зростання кількості безробітних, у тому числі через збільшення вимушених переселенців зі сходу, свідчать про нагальну потребу ухвалення термінових заходів, необхідних для вирішення проблеми зайнятості та створення нових робочих місць. Адже через те, що люди втрачають роботу, скорочується купівельна спроможність населення, бюджет втрачає платників податків, а підприємства – кваліфікований персонал. Зростають ризики подальшого соціального напруження, а держава змушена витратити величезні гроші на виплати по безробіттю.

Оскільки прецеденту об'єднання таких серйозних факторів, як воєнна агресія і соціально-політична криза в Україні досі не було, стандартні методи подолання напруженої ситуації на ринку праці не матимуть бажаного ефекту, потрібні надзвичайні заходи, спеціальні програми. Адже, окрім складного соціально-економічного станови-

ща, в Україні з'явилася й така категорія незайнятих громадян, як переселенці із зони АТО. У глобальному масштабі – необхідна злагоджена державна політика у сфері управління та фінансового регулювання, яка б створила в країні сприятливий бізнес-клімат, що певною мірою усунув би збитки, завдані підприємствам кризою, розриву усталених ділових зв'язків; привабив би закордонного інвестора та стимулював би його до створення нових робочих місць на території України.

Список використаної літератури

1. Закон України "Про зайнятість населення" від 05.07.2012 р. № 5067-VI [Електронний ресурс] // Верховна рада України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>.
2. Ахромкін Є. М. Аналіз сучасного стану та тенденцій розвитку ринку праці в Україні / Є. М. Ахромкін // Культура народів Причорномор'я. – 2011. – № 218. – С. 10–13.
3. Гусев С. Хто зможе знайти роботу в 2015 році [Електронний ресурс] / Сергій Гусев // Газета "Сьогодні". – Режим доступу: <http://ukr.segodnya.ua/economics/business/kto-smozhet-nayti-rabotu-v-2015-godu-584230.html>.
4. Зайнятість та безробіття у сільській місцевості [Електронний ресурс] // Державна служба зайнятості України. – Режим доступу: <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=350809>.
5. Зовнішня трудова міграція [Електронний ресурс] // Державна служба зайнятості України. – Режим доступу: <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=350816>.
6. Основні тенденції на ринку праці [Електронний ресурс] // Державна служба зайнятості України. – Режим доступу: <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=350794>.

Стаття надійшла до редакції 06.02.2015.

Фурсин А. А. Современное состояние и тенденции развития рынка труда в Украине

В статье исследуется современное состояние рынка труда в Украине; анализируются тенденции развития рынка труда в Украине.

Ключевые слова: рынок труда, занятость, безработица, трудовая миграция, вакансии, Государственная служба занятости Украины.

Fursin O. The Current State and Trends of the Labor Market in Ukraine

In the article the current state of the labor market in Ukraine; analyzes the trends of the labor market in Ukraine.

The main problems that exist in the labor market in Ukraine:

1. *It became more pronounced regional unemployment.*
2. *There was a threat of a new wave of migration. Travel abroad personnel qualified labor as a high-tech industry feel the effects of socio-economic crisis.*
3. *Good trend observed in agriculture, raw materials and processing industries as agriculture, forestry and fisheries remains the most common type of economic activity of all workers in the informal sector. However, today the unemployment rate in rural areas is increasing. One of the possible solutions to the problem of employment in rural areas – is to promote self-employment by opening their own business.*

4. As the government declared objective analysis legalization of the labor market has not yet received any effective method of its implementation. Number of job offers in 2014 decreased by 30%. There was no professional areas where there was a positive trend compared to 2013 year. Less than others affected by the crisis such professional areas: "Information Technology", "production", "working staff" "Home staff" and "Security" (but in a good IT situation is only because the companies involved in outsourcing

Most jobs offered in 2014 in the fields of information technology, sales and marketing. In fourth place offers for administrative staff, the fifth – vacancies for bank workers. Most companies could not raise wages to their employees. At the same time, bonuses and premiums paid.

The average competition for the year has doubled to December 2014 amounted to five candidates for one job. The highest observed competition among lawyers, financiers, managers, young professionals and employees of nonprofit organizations. The lowest – among the employees of the insurance sector, programmers and system administrators, medical representatives and pharmacists working staff and sales professionals.

Most companies could not raise wages to their employees.

The strongest negative factor that keeps the action is the fall in domestic demand, both from the population and companies. There are several reasons. This general state of uncertainty that makes postpone large purchases; and double-digit inflation, reducing real incomes (consumer price inflation for the end of 2014 was 24.9%); and unemployment (full or partial); and the growth of utility tariffs. According to the State Statistics Service, the real wages in Ukraine at the end of October 2014 was 95% compared to 2013.

Key words: labor market, employment, unemployment, labor migration, vacancies, the State Employment Service of Ukraine.

УДК 351/354:316.774

Н. В. Шотурма

аспірант

ДНУЗ "Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника"

ІМІДЖ РЕГІОНУ ЯК КОМПОНЕНТ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано стан формування іміджу регіону як складової державної інформаційної політики України. Зазначено, що головними засобами є засоби масової комунікації, теле-, радіоканали, спеціальні друковані видання з належним рейтингом та Інтернет, тому необхідно приділяти увагу створенню найвигідніших умов у регіоні для представництв великих загальнонаціональних і міжнародних засобів масової комунікації, промоції теле- та радіопрограм, що відображають у привабливому вигляді різноманітні бачення розвитку або особливості регіону.

Ключові слова: імідж регіону, державна інформаційна політика, засоби масової комунікації, громадяни, органи державної влади.

I. Вступ

Україна потребує цілеспрямованої та систематичної роботи з покращення державного іміджу всередині країни й за її межами. На основі іміджу формується репутація, оцінка внутрішньої та зовнішньої інформаційної політики держави, де позитивне подання її є запорукою стабільного, внутрішнього розвитку, відсутності громадянських конфліктів. Імідж України – це не лише складові характеристики держави в інформаційному просторі, а й показник для своїх громадян щодо позитивних можливостей розвитку країни. Тому не випадково питання створення позитивного іміджу України займає важливе місце серед її пріоритетів. Враховуючи, що імідж держави складається з локальних образів, дослідження регіонального аспекту набирає особливого значення. Позитивний імідж регіону посідає чільне місце в розвитку престижності України на міжнародній арені та сприяє в перспективі реалізації національних інтересів. Відповідно, завданням цієї статті є аналіз факторів формування іміджу регіону як складової інформаційної політики України.

Загальному вивченню іміджу приділяли увагу у власних дослідженнях такі західні науковці, як Г. Берсон [1], Ф. Котлер [6], Дж. Траута [1] та ін. Важливий внесок у з'ясування поняття іміджу зробили такі науковці: І. Важенина, І. Василенко, Г. Даулінг, М. Дойл, Л. Дорошенко, М. Калініна, Н. Качинська [4], Є. Кондрат'єва [5], А. Панкрухін [8], І. Чорна та ін.

Автори вивчають розвиток іміджу в історії суспільства, відзначають його роль у різноманітних галузях сучасної держави, а також головні методи його побудови. Проте питання іміджу регіону як елементу інформаційної політики України в роботах українських учених висвітлено недостатньо, що по-

в'язано з визначальними змінами в соціальному, економічному та політичному житті.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначення іміджу регіону як компонента державної інформаційної політики України.

III. Результати

Термін "імідж" близький до лат. "imago", який означає "образ, зображення, відображення, імітація". З англ. імідж (image) – це цілеспрямовано сформований образ (особи, явища, предмета), що виокремлює чіткі ціннісні ознаки й покликаний здійснити емоційно-психологічний вплив на кого-небудь з метою поширення, реклами. Сучасне поняття іміджу включає в себе не лише зорові й візуальні особливості об'єкта. В інформаційному суспільстві, де поняття, яке виявляє дереалізацію сутності, намагання поставити її під сумнів, підміну її кількома символічними, віртуальними відображеннями випускається засобами масової комунікації й багато в чому замінює реальність, де швидкість інформаційних потоків і кількість інформації настільки збільшуються, що громадяни не мають можливості ефективно її обробляти, людина повинна орієнтуватися на типові уявлення про реальність, позитивно чи негативно забарвлені. Елементом таких "узагальнених уявлень" виступає імідж [3, с. 238].

На думку Г. Патарая, "імідж – це спеціально створюваний, наперед сформульований соціально-психологічний образ, що сприяє становленню певної думки, уявлення щодо будь-кого або будь-чого для досягнення певної мети" [9, с. 13].

Науковці вирізняють такі види іміджу, як об'єктивний (утворюється в свідомості певної аудиторії); суб'єктивний (формується у свідомості самого його носія (індивідуального або корпоративного, групового)) та модельований – бажаний імідж, що пробують змодельовувати спеціалісти [3, с. 242].

У сучасному значенні слово “імідж” вперше застосував Зігмунд Фрейд (1930, журнал “Імідж”), де імідж – не реальний образ людини або предмета (“Яго”), а ідеальний (“Супер-Его”). Ця нерівність між реальним та ідеальним може бути об’єктом безпосереднього впливу на свідомість. З 1940 р. цей термін стали застосовувати американські спеціалісти зі зв’язків із громадськістю.

Імідж держави можна розглядати в різних аспектах: це певний образ у масовій свідомості, а також емоційно забарвлені уявлення про державу. Існує ще й інший бік, який з’являється в середовищі інформаційного суспільства, що розкриває відносини між суб’єктом і об’єктом при сприянні комунікації та інформації.

Формування іміджу держави здійснюється під тиском таких причин, як історичне минуле, географічне розташування країни, інформаційна діяльність органів державної влади. Головним напрямом позиціонування та тиражування іміджу держави виступають засоби масової інформації.

Важливо зауважити, що імідж держави складається із сукупності іміджів її регіонів, який виступає визначальним у створенні якісних регіональних брендів України, де місцева влада не має права на помилку, оскільки непрофесійність у їхніх діях призведе до серйозної шкоди державі.

Під регіональним іміджем розуміємо єдине уявлення про регіон, яке утворилося у свідомості певних громадян на підставі власного досвіду чи як результат певної кількості цілеспрямованих інформаційних контактів у межах реалізації інформаційної політики щодо створення в масовій свідомості уявлення про нього.

Регіон являє собою територіально тісне співтовариство, яке історично розвивається та включає в себе політичне, соціально-економічне та культурне середовище, а також просторову конфігурацію, що відрізняється від інших регіонів і територіальних одиниць [13, с. 17].

На думку науковця Н. Цвєткова, “імідж регіону – різноплановий, емоційно забарвлений, штучно створюваний психічний образ, що поєднує образи, уявлення, сприйняття, а також психологічні установки, сформовані в результаті інформаційного впливу. Виявлено, що імідж регіону володіє характеристиками: мінливості, історичності, відносної стійкості, комплексності, залежно від об’єктивних географічних параметрів регіону” [12, с. 8].

Суб’єктами створення іміджу регіону є адміністрація регіону, засоби масової інформації, провідні діячі різноманітних галузей суспільства, населені пункти, що входять до складу певного регіону. Ефективність іміджу регіону характеризується професіоналізмом суб’єктів, які на нього впливають.

Дослідники, розглядаючи межі взаємодії влади з населенням, акцентують на інфор-

маційній природі іміджу регіону. Такий підхід тлумачиться тим, що імідж регіону створюється на формуванні політичної комунікації. “Імідж регіону становить сукупність рис, які формують образ, що складається з емоційних і раціональних уявлень, ментально-комунікативних властивостей, історично сформованих традицій, досвіду людей, стану міжособистісних комунікацій у системі “влада – мас-медіа – народ” у цей історичний момент” [2, с. 29].

Мета іміджмейкінгу регіону, на думку вченого І. Василенко, у налагодженні взаєморозуміння та співпраці громадян і влади, які перебувають у єдиному інформаційному й географічному просторі, створення територіальної унікальності [10].

Як зазначає дослідниця Т. Нагорняк, природа іміджу регіону зводиться до того, що необхідно гарантувати упізнаваність території як усередині держави, так і поза її межами, особливо в позитивному світлі. “Імідж регіону повинен бути відображенням найкращих рис ментальності і традицій населення території, виконувати ідеологічну функцію, поєднувати населення регіону для виконання загальних завдань. Іміджування регіону за своєю духовною суттю – це синтез місії регіону та стратегії розвитку країни” [7].

При формуванні позитивного іміджу регіону стикаємося із рядом перешкод, серед яких варто відзначити такі, як недостатня інформованість населення про реалізовані реформи в регіоні, низький рівень життя громадян, їх негативний соціальний настрій, високий рівень корупції. Інструментами, які позитивно впливають на створення іміджу регіону, є виняткове географічне розміщення, потенціал і ресурси, історія та культура, відповідне соціально-економічне середовище.

Тому варто зазначити, що імідж регіону як компонент державної інформаційної політики України стає елементом розвитку території, “безпосереднім політичним і економічним агентом прискорення або гальмування розвитку регіону, коли позитивний образ стає найважливішим інструментом проведення та захисту його інтересів” [2, с. 21].

Масова комунікація, інформаційна активність наповнюють елементи іміджу регіону, допомагає їх скоординувати, взаємопов’язати в нерозривну інформаційну єдність – образ країни у зображенні кожної цільової аудиторії. Основа образу формується на масових стереотипних уявленнях, фактах засобів масової інформації, кінематографічних, літературних джерелах. Однак імідж регіону може формуватися та реалізовуватися не лише певною об’ємною багатогранною побудовою, а й одним виразом, словом чи порівнянням.

Вагомий вплив у створенні іміджу мають засоби масової комунікації. Їхній потенціал зростає за умови необхідності зумисної побудови або покращення іміджу. При форму-

ванні привабливого іміджу регіону з інформаційної кампанії доцільно виділяти такі події та факти, які ймовірно становлять максимальний інтерес для можливих партнерів. Щодо цього першим кроком необхідно виробити стратегію його рекламування та участь у різноманітних форумах, виставках, конференціях. Розроблення за допомогою інформаційного маркетингу іміджу регіону варто аналізувати як кінцевий добре презентований результат, який має бути швидко впізнаваним і вселяти почуття довіри й упевненості.

Негативний образ регіону виробляється завдяки переважанню несприятливих політичних, соціально-економічних явищ або ж аномальних кліматичних змін, які небезпечні для громадян, їх життя, діяльності. Тому необхідний не тільки енергійний розвиток і просування позитивних сторін іміджу, а й одночасна робота з його відновлення, зменшення важливості негативних рис. Зазвичай у регіоні присутній змішаний імідж, де відмінні риси образу бувають як позитивними, так і негативними.

На жаль, у більшості регіонів переважає слабо виражений імідж – відсутні споживачі інформації про перспективи області. Навіть громадяни України, незважаючи на міжнародне співтовариство, не достатньо розуміють відмінності одного регіону від іншого. І саме дефіцит потрібної інформації та реклами, недостатнє позиціонування прерогатив території, небажання звернення уваги до перспектив регіону виступають причинами таких обставин.

На думку дослідниці Л. Хижняк, до головних функцій іміджу регіону належать:

- ідентифікація, де гарантується обізнаність про позитивне функціонування регіону;
- ідеалізація, яка забезпечує режим максимального культивування образу регіону;
- протиставлення, що розвивається на основі іміджевих образів інших регіонів чи з історії власного регіону;
- номінативна, яка відзначає регіон за певних обставин серед регіонів, показуючи особливості його ознаки;
- естетична, що має адаптовувати уявлення суспільства про регіон;
- адресна, яка розкриває контакт конкретної групи людей та іміджу регіону.

Головними засобами створення регіонального іміджу виступають засоби масової комунікації, теле-, радіоканали, спеціальні друковані видання з належним рейтингом та Інтернет. Важливо зауважити, що величезну роль для розвитку іміджу регіону відіграють ЗМІ, які створюють і ефективно застосовують стереотипи та образи [11].

Образи, тлумачення та факти, що подають засоби масової комунікації, дещо пере-

шкоджають громадськості формувати особистий погляд на об'єкт. Хоча за сприяння ЗМІ може вироблятися в середовищі міжнародного співтовариства позитивний імідж регіону, почуття прихильності до нього, а в разі необхідності – осуду й недоброзичливості. За часів інформаційних технологій від інформації, яка створюється зсередини чи ззовні, залежить образ регіону. Тому саме інформаційний компонент іміджу регіону містить комплекс інформаційного впливу через новітні засоби комунікації.

Як відзначають учені, запитувачами іміджу регіону виступають його жителі, хоча значній кількості людей із несхожими світоглядами складно підібрати єдине уявлення про довгоочікуваний результат. Тому виробити та просунути образ регіону – це довготривалий і прогнозований процес, який важко визначити. Таким чином, імідж регіону найчастіше формують державні органи влади.

Для такого регіону, як Прикарпаття, у формуванні іміджу участь беруть різні категорії регіонального суспільно-політичного життя, як-от: органи влади, громадські організації, місцевий бізнес, культурно-просвітницькі організації та жителі області. Створення позитивного іміджу залежить від якості й сукупності інформації, розповсюдженої про регіон. Тому місцева влада Івано-Франківщини застосовує інформаційні й комунікаційні ресурси для інформування про власну активність та життя регіону, що допомагає покращенню іміджевої привабливості регіону.

Аналіз іміджмейкінгу Прикарпаття дає змогу зробити висновок про туристичну привабливість регіону. У центрі Івано-Франківська є такі архітектурні споруди, як Ратуша, Вірменський костел, Катедральний собор Святого Духа, Костел-колегіата, фортечна галерея Бастион, музеї. Історико-культурні цінності Івано-Франківська та області стали гордістю не тільки України, а й Європи. Серед них Національний заповідник "Древній Галич", – церква Святого Духа VII ст., Пнівський замок, Дністровський каньйон, музей "Писанка". Невипадково в логотипі Івано-Франківська відображено те, що приваблює туристів, – міська Ратуша, а також мотиви національної вишивки, які зазвичай застосовують перехрестя у власній символіці (див. рис.). Архітектурний підмурівок Ратуші, який пов'язується з геометричною деталлю одного стібка вишивки, є відображенням нової емблеми Івано-Франківська. Айдентика відтворює невідому історію міста, його модерну культуру та відчуття глибокої самоповаги його жителів. А червоний і чорний – регіональні кольори, що мають фундаментальне коріння в місцевому фольклорі.



Рис. Логотип Івано-Франківська та національні мотиви вишивки

Міжнародний гірськолижний комплекс "Буковель", будівництво якого засновано у 2000 р., став "перлиною" карпатського зимового відпочинку, відомою далеко за межами України.

Політичне та економічне зближення України та ЄС зможе активізувати процес залучення зовнішніх інвестицій в економіку Івано-Франківщини, спираючись на цілу низку сильних сторін регіону, таких як інвестиційна привабливість (порівняно з іншими регіонами), наявність розвинутої промислової інфраструктури, присутність кваліфікованих трудових ресурсів, наявність природних ресурсів. Крім того, існування сировинної бази відходів аграрного сектора може бути використано для створення потужностей з переробки відходів.

Керівництво області разом з територіальними громадами намагається реалізувати ефективну маркетингову стратегію, промислову та інвестиційну політику. Регіон позиціонується як інвестиційно привабливий. Головні інвестиційні сектори – високотехнологічні галузі машинобудування, легкої, харчової, деревообробної промисловості із суттєво підвищеною глибиною переробки.

Правильно дібрана інформація, грамотно створені сайти можуть дещо усувати недоліки й поширювати позитиви регіону. Наявність привабливої та вигідної інформації про регіон у загальноукраїнських і місцевих засобах масової інформації, періодичність згадуваності регіону є суттєвою рушійною силою у створенні іміджу регіону. Спеціалісти зауважують, що одним із значущих компонентів структури іміджу регіону є організація та допомога у співпраці державних органів влади та громадськості. Тому на Прикарпатті постійно проводять прес-конференції представників влади, прямі ефіри на телебаченні, інтернет-конференції, чати, брифінги, щомісячні особисті прийоми, а також круглі столи з жителями краю. Керівники регіону регулярно надають консультації щодо найгостріших проблем суспільно-політичного та культурного життя області. Офіційні веб-

сайти органів влади краю подають різноманітну інформацію, яка допомагає позиціонуванню регіону в мережі Інтернет як України, так і зарубіжжя. Систематично проходять "прямі лінії" з громадянами області, зустрічі з громадськими й політичними лідерами краю, де використовуються консультації та громадські обговорення щодо проблем сьогодення.

Суттєвим кроком для покращення іміджу регіону з боку органів державної влади стане активне впровадження електронного урядування, всебічне забезпечення можливостей доступу громадян до інтернет-мережі, вдосконалення інформаційних ресурсів.

Важливо зазначити, що складовими концепції формування позитивного іміджу регіону є цілеспрямована, професійно організована пропаганда досягнень регіону, його своєрідних особливостей, з одного боку, та сприяння активній участі громадян в інформаційній діяльності держави – з іншого.

VI. Висновки

Створення іміджу регіону є одним з найдієвіших інструментів результативного зростання регіону. Міжнародна практика регіонального іміджування показує власну політичну та економічну результативність. Регіональний імідж прямо залежить від державної інформаційної політики. Тому необхідно приділяти увагу створенню найвигідніших умов у регіоні представництв великих загальнонаціональних і міжнародних засобів масової комунікації, промоції теле- та радіо-програм, що відображають у привабливому вигляді бачення розвитку або особливості регіону, заснувати офіційний інтернет-портал, де буде представлено регіон.

Список використаної літератури

1. Берсон Г. Позиционирование. Битва за узнаваемость / Г. Берсон, Э. Райе, Дж. Траут. – Санкт-Петербург, 2002. – 356 с.
2. Денисова Н. А. Информационный потенциал пресс-службы в формировании имиджа региона : автореф. дис. ... канд.

- полит. наук : 10.01.10 / Наталья Анатольевна Денисова. – Москва, 2009. – 29 с.
3. Касьянов В. В. Социология массовой коммуникации / В. В. Касьянов. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2009. – 427 с.
 4. Качинська Н. Політичний імідж держави: структурні та комунікаційні компоненти феномену / Н. Качинська // Віче. – 2009. – № 22. – С. 10–13.
 5. Кондратьева Е. Г. Особенности и проблемы создания и продвижения региональных брендов [Электронный ресурс] / Е. Г. Кондратьева // Вестник Северо-Кавказского гос. техн. ун-та. – 2006. – № 5. – Режим доступа: <http://www.nestu.ru>.
 6. Маркетинг мест / Ф. Котлер, К. Асплунд, И. Рейн, Д. Хайдер ; Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге. – Санкт-Петербург, 2005 – 422 с.
 7. Нагорняк Т. Бренди країн світу. Імідж українських регіонів у контексті розбудови бренду "Україна" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.social-science.com.ua>.
 8. Панкрухин А. П. Как приходят к осознанию необходимости маркетинга региона [Электронный ресурс] / А. П. Панкрухин. – Режим доступа: http://www.marketing.spb.ru/libspecial/regions/territory/3_1.htm.
 9. Патарая Г. Г. Конструирование имиджа России как элемент политического процесса в современной Грузии : автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Г. Г. Патарая. – Пермь, 2011. – 27 с.
 10. Современный имидж российских регионов: проблемы формирования [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mir-politika.ru/2809-sovremennyy-imidzh-rossijskih-regionov-problemy-formirovaniya.html>.
 11. Хижняк Л. М. Конструювання іміджу регіону як шлях виходу з соціально-економічної кризи [Електронний ресурс] / Л. М. Хижняк // Соціальні технології. – 2009. – № 42. – Режим доступу: <http://www.m-economy.ru/art.php3?artid=23236#ftn1>.
 12. Цветков Н. А. Формирование эффективного имиджа региона : автореф. дис. ... канд. псих. наук : 19.00.13 / Николай Алексеевич Цветков. – Москва, 2013. – 25 с.
 13. Markusen A. Regions: Economics and Politics of Territory / A. Markusen. – New Jersey : Rowman and Littlefield Publishers, 1987. – 178 p.

Стаття надійшла до редакції 17.02.2015.

Шотурма Н. В. Имидж региона как компонент государственной информационной политики Украины

В статье проанализировано состояние формирования имиджа региона в контексте составляющей государственной информационной политики Украины. Указано, что главными средствами выступают средства массовой коммуникации, теле-, радиоканалы, специальные печатные издания с должным рейтингом и Интернет, поэтому необходимо уделять внимание созданию наиболее выгодных условий в регионе для представительств крупных общенациональных и международных средств массовой коммуникации, продвижения теле- и радиопрограмм, отражающих в привлекательном виде различные видения развития или особенности региона.

Ключевые слова: имидж региона, государственная информационная политика, средства массовой коммуникации, граждане, органы государственной власти.

Shoturma N. Image of the Region as Part of the State Information Policy of Ukraine

The state of image formation of the region is analyzed as a component of the state information policy of Ukraine. Mass communication, information activities fill the elements of the image of the region, help to coordinate them, tie together in the indissoluble unity of information – the country's image in the image of each target audience. The basic image is based on mass stereotypes, mass media facts, cinematic and literary sources. However, the image of the region can be formed and implemented not only as a certain voluminous multifaceted construction, but as one expression, word or comparison.

The main tools are the mass media, television, radio, special printed editions with appropriate rating and the Internet.

The properly selected information, correctly established sites may slightly eliminate the shortcomings and promote the positive sides of the region. The presence of attractive and beneficial information about the region in the nationwide and local media, the frequent mentioning of the region is an important driving force in creating the image of the region. One of the major components of the region's image structure is organizing and help in cooperation between state authorities and the public. An important step to improve the image of the region by the public authorities will be an active implementation of the e-government, provision of full public access to the Internet network, improvement of information resources.

It is important to note that the components of the concept of building a positive image of the region are focused, professionally organized propaganda of the achievements of the region, its distinctive features on the one hand, and promotion of the active participation of citizens in the information activities of the state on the other.

Therefore, it is necessary to focus on creating the most favorable conditions in the region for representative offices of the major national and international mass media, promoting TV and radio programs that reflect different visions of development or features of the region in attractive form.

Key words: image of the region, state information policy, mass media, citizens, public authorities.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В АПК

УДК 631.115.2

Н. М. Комарівська

аспірант

Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ЗНАЧЕННЯ АГРОХОЛДИНГІВ ДЛЯ РЕАЛІЗАЦІЇ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

Проаналізовано сучасний стан та перспективи розвитку агрохолдингу в Україні. Визначено теоретичний зміст поняття "агрохолдинг". Акцентовано увагу на перспективах розвитку агробізнесу в Україні. Висвітлено думки вчених, які негативно ставляться до діяльності агрохолдингів в Україні. З'ясовано основні позитивні аспекти функціонування агрохолдингів. Окреслено перспективи розвитку агрохолдингів в Україні.

Ключові слова: агрохолдинг, сільське господарство, АПК.

I. Вступ

Земельна й аграрна реформи, що тривають в Україні вже не перше десятиліття, зумовили, крім іншого, суттєве розширення організаційно-правових форм господарювання. До того ж, як зазначають автори доповіді Продовольчої і сільськогосподарської організації ООН (ФАО) "Сільськогосподарський прогноз на 2013–2022 роки", в найближче десятиліття темпи зростання світового сільськогосподарського виробництва становитимуть у середньому 1,5%. Водночас, за даними експертів, у середньостроковій перспективі ціни на сільськогосподарські культури й продукцію тваринництва залишаться вище від середніх історичних значень [3]. Виходячи із зазначеного, актуальною проблемою на сьогодні постає необхідність суттєвого збільшення виробництва сільськогосподарської продукції з подальшим отриманням вигод від підвищення цін на сільськогосподарську продукцію на світових ринках. На нашу думку, під впливом тих процесів, які мають сьогодні місце в Східній та Центральній Європі: зростання чисельності населення, збільшення доходів, урбанізації, зміна раціону харчування в бік до органічного, ціни на сільськогосподарську продукцію в цьому регіоні будуть зростати.

За умов, що світові тенденції до зростання попиту на сільськогосподарську продукцію, а також високий рівень забезпеченості трудовими та природно-кліматичними ресурсами України спонукають до прискорення реформування агропромислового комплексу й нарощування виробництва високоякісних і доступних продуктів харчування, внутрішні організаційно-управлінські відносини потребують нового осмислення, правового аналізу й

вироблення оптимальних напрямів їх ефективного застосування на практиці.

В основу написання цієї статті покладено наукові ідеї та розробки таких учених, як В. Андрійчук, А. Берlach, А. Данкевич, В. Єрмоленко, П. Кулинич, К. Мельник, Т. Мірзоєва, Т. Ожелевська.

Проте зауважимо, що комплексного наукового дослідження актуальних проблем і перспектив розвитку агрохолдингу в Україні до цього часу не проводилося.

Добробут населення країни залежить від розвитку аграрної сфери. Відповідно, перед нашою державою постає необхідність залучення додаткових коштів в аграрний сектор з метою подальшого нарощування виробництва сільськогосподарської продукції. Це впливає і з постійного збільшення попиту на сільськогосподарську продукцію на всіх світових ринках. Разом з тим, через збільшення населення Землі в середньостроковій та довгостроковій перспективах і збільшення, відповідно, диференціації попиту на сільськогосподарську продукцію, постає необхідність значного розширення асортименту цієї продукції. Це зумовлює пошук значних інвестицій у національну аграрну сферу.

II. Постановка завдання

Сприятливі природно-кліматичні умови України повинні стати однією з вагомих причин збільшення інвестицій в аграрне виробництво нашої країни. Проте для реалізації визначених стратегічних завдань важливими є об'єднання зусиль виробників сільськогосподарської продукції, розробка та впровадження відповідної правової бази їх функціонування як повноправних суб'єктів аграрних правовідносин. Крім того, серйозною перешкодою на шляху входження України у світовий економічний простір є економічні правопорушення з боку топ-менеджерів україн-

ських бізнес-структур. Так, на початку 2015 р. Інтерпол оголосив у розшук одного з власників агрохолдингу "Мрія". За даними слідства, агрохолдинг "Мрія" і його генеральний директор до серпня 2014 р. мав перед українськими й іноземними кредиторами фінансові зобов'язання у розмірі 1,3 млрд дол. США. Набравши кредитів, агрохолдинг оголосив про неможливість їх погашення. У цьому контексті ми переконані, що функціонування аграрних холдингів неможливе без належного теоретичного осмислення їх провідної ролі в структурних економічних змінах у нашій державі на шляху утвердження її як провідного експортера сільськогосподарської продукції. Більше того, вихід українських товаровиробників сільськогосподарської продукції на ринки Європейського Союзу часто супроводжується проблемами належної лобістської підтримки, що можливе на сьогодні виключно в межах потужних об'єднань на кшталт агрохолдингів.

Виходячи із зазначеного, *метою* статті є теоретичний аналіз основних науково-практичних підходів до механізмів функціонування агрохолдингів в Україні.

III. Результати

Економіка нашої держави на сьогодні є досить чутливою до різних глобалізаційних та інтеграційних процесів. Нехтування такими тенденціями виключає можливість національних гравців агробізнесу успішно конкурувати на міжнародних ринках, де вже тривалий час розподілені "сфери впливу" та визначені основні гравці. Змінити відповідну парадигму на рівні окремо взятого виробника сільськогосподарської продукції неможливо, що спонукає до створення сильних організаційних схем і складних комбінацій на шляху "завоювання" нових ринків для збуту власної продукції.

Як результат, а також через недостатньо дієвий регуляторний механізм, на думку українських економістів, у сільському господарстві України посилюється концентрація капіталу, агротехнологій і сільськогосподарських угідь у так званих вертикально та горизонтально інтегрованих підприємств холдингового типу (агрохолдингах) [11].

В умовах ринкової економіки господарюючі суб'єкти АПК об'єднують у вертикально інтегровані формування, які володіють контрольним пакетом в активах інших організацій з метою контролю та управління їх діяльністю. Ефективність таких формувань багато в чому визначена науковою обґрунтованістю організаційно-економічного механізму функціонування, управління та координації взаємодії всіх їх учасників.

Механізм функціонування агрохолдингу передбачає сформований порядок взаємодії учасників цього формування як між собою, так і органами управління через систему організаційно-економічних регуляторів

і правил їх використання (див. рис.). Відповідно до конкретних умов і поставлених завдань, організаційна структура холдингової компанії включає підприємства не тільки з різними рівнями спеціалізації, а й з різними формами власності, що відрізняє холдингові формування один від одного організаційно-господарським різноманіттям, визначеним рішеннями різних органів управління, станом інвестора, становищем на ринках сировини й реалізації кінцевої продукції.

Аграрні холдингові компанії (агрохолдинги) є порівняно новими суб'єктами економічних відносин. Незважаючи на це, загалом по країні їх нараховується близько 129, і кожен із них інтегрує по 20–30 аграрних господарств. Згідно з дослідженням "Найбільші агрохолдинги України 2014", проведеним агенцією "AgriSurvey", урожайність зернових культур в агрохолдингах у 2014 р. вища на 48% за середній показник по Україні. У розрізі культур урожайність пшениці в агрохолдингах становила 41,8 ц/га, кукурудзи – 78,2 ц/га та ячменю – 30,6 ц/га, відповідно, на 23%, 22% та 31% вище за середні показники за цими культурами.

Водночас рентабельність виробництва зернових в агрохолдингах була нижчою за середні показники по Україні. Так, у 2014 р. рентабельність виробництва зернових культур у структурах агрохолдингів становила 2,9% проти 1,5% загалом по Україні. Порівняно з 2013 р. рівень рентабельності виробництва зернових культур в Україні знизився на 9,5% та на 14,9% у холдингів [14].

Попри стрімкий розвиток агрохолдингів в Україні, про що свідчить навіть той факт, що найбільший агрохолдинг України "UkrLand Farming" вийшов на перше місце на Євразійському континенті за масштабами діяльності, до цього часу відсутній єдиний доктринальний підхід до змісту цього поняття. Так, В. Андрійчук у своїй праці "Капіталізація сільського господарства: стан та економічне регулювання розвитку" зазначає, що агрохолдингами часто називають фактично цілісні підприємства, які юридично не відповідають назві "холдинг" [1, с. 31].

Отже, якщо звернутися до нормативного визначення "холдинг", то, згідно із Законом України "Про холдингові компанії в Україні" [15] та Господарським кодексом України [5], холдинговою компанією є "відкрите акціонерне товариство, яке володіє, користується, а також розпоряджається холдинговими корпоративними пакетами акцій (часток, паїв) двох або більше корпоративних підприємств". При цьому під холдинговим корпоративним пакетом акцій розуміють такий пакет акцій підприємства, який перевищує 50% їх загальної кількості або є достатнім для вирішального впливу на його господарську діяльність.



Рис. Механізм функціонування агрохолдингу

Попри відсутність єдиних наукових підходів до базових категорій у сфері функціонування агрохолдингу, у національній економічній науці досить жваво дискутують про переваги й недоліки власне їхнього існування як такого.

Так, А. Данкевич виокремлює такі можливі деструктивні наслідки функціонування агрохолдингу в Україні: не підтримують розвиток інфраструктури села, рівень зайнятості сільського населення значно зменшився; ціна на землю та продовольство стане високою, оскільки великі землевласники зазвичай поведуть себе як монополісти; спостерігається неефективність чинної системи витрачання державних коштів на підтримку сільськогосподарської галузі; зниження родючості, екологізація, майнові права селян, монокультурність, просування ГМО; спостерігається витік (відплив) капіталу за кордон, тінізація прибутку агрохолдингу [6, с. 12–13].

Інший відомий український економіст В. Єрмоленко визначає такі негативні фактори можливості застосування агрохолдингу: набуваючи акції під час створення акціонерного товариства й передаючи останньому кошти чи майновий пай, акціонер при неефективній діяльності товариства може фактично позбутися своєї і так безпосередньо незначної власності; маючи тільки право вимоги на частку в ліквідаційній масі акціонерного товариства, акціонер ризикує

втратити своє майно в разі припинення товариства; унаслідок ліквідації товариства всі ліквідні активи, які дійсно мають певну цінність, дістаються попереднім чергам кредиторів; в акціонерному товаристві існує модель власності з відокремленим управлінням майном, у результаті чого акціонери майже не мають ефективною влади над підприємством, яку сконцентровано в руках групи управлінців [9, с. 127–128].

Українська дослідниця Т. Ожелевська досить категорично підкреслює, що подальший розвиток сільського господарства через розширення й процвітання агрохолдингу призведе до повного знищення сільської території в соціальному, економічному та екологічному аспектах. Альтернативним шляхом розвитку сільського господарства є об'єднання сільгоспвиробників у потужні обслуговуючі кооперативи, які могли б скласти гідну конкуренцію агрохолдингам і зупинити стрімке зuboжіння сільських територій [13, с. 68].

А. Берлач, намагаючись віднайти недоліки іноземного інвестування в межах розвитку агрохолдингу в Україні, наполягає на тому, що такі процеси призведуть до накопичення прибутків за кордоном із використанням схем іноземного інвестування; переведення діючих українських підприємств у власність іноземного капіталу під час інвестиційної діяльності; зловживання спільним підприємством наданими податковими піль-

гами; використання статусу підприємств з іноземними інвестиціями для ввезення та реалізації на території України товарів без сплати акцизних і митних платежів; проходження за спрощеною процедурою сертифікації якості та відповідності. У такому разі при встановленні контролю за українським підприємством іноземці проводять політику ліквідації вітчизняного виробника або налагоджують виробництво з метою одержання одностороннього прибутку [2, с. 234, 235].

Поважаючи думку досвідчених українських учених, зазначимо, що рух капіталів не може бути обмежений кордонами держави, що в будь-якому випадку призведе до певних інтеграційних процесів. Постійна боязнь поглинання є результатом недолугої економіки планового формату радянської доби. Наше пріоритетне завдання в час глобалізації національної економіки – не захист від впливу глобалізаційних економічних процесів, а розробка та впровадження дієвих механізмів захисту власного товаровиробника й зважена зовнішньоторговельна політика держави, метою якої має бути вихід українських товарів на нові ринки. Більше того, на наше переконання розвиток руху капіталів, економічних ідей, інновацій є незворотними економічними процесами, тим паче в аграрній сфері.

Що стосується нашої думки щодо висловлених інших критичних зауважень вельмишановних науковців, по-перше, що агрохолдинг є тим організаційним механізмом, який може самостійно, без участі держави, виходити на фондові біржі для отримання інвестицій. Показово, що з 2005 р. 16 українських агрохолдингів продовжують кутуватися на європейських фондових майданчиках [19; 20].

По-друге, агрохолдинг як складна організаційна структура вимагає залучення стратегічних інвесторів, партнерів та досвідчених фахівців, здатних забезпечити безперервне функціонування взаємозалежних елементів єдиної системи для реалізації стратегічних цілей.

По-третьє, саме в межах агрохолдингу можлива маневреність власного капіталу, забезпечення раціоналізації використання ресурсного потенціалу. Характерними ознаками агрохолдингу, на думку Т. Мірзоевої, є орієнтація виробництва на експорт продукції, інтеграція виробництва з переробкою сільськогосподарської продукції, а також збільшення обсягів виробництва продукції сільського господарства за рахунок ефекту масштабу. До того ж, на відміну від дрібних і середніх операторів ринку сільськогосподарської продукції, агрохолдинги мають потужну матеріально-технічну базу [12, с. 93].

Діяльність більшості українських агрохолдингів зосереджена на вирощування зернових, олійних культур і виробництво сировини (молоко, м'ясо ВРХ, свиней, птиці, цукрові буряки тощо) для власної переробної промисловості [17].

Продукцію агрохолдингів здебільшого експортують, а частину використовують для переробки на власних виробничих потужностях. Великі обсяги експорту продукції характерні для холдингів "Миронівський хлібопродукт", "Кернел", "Нібулон".

Так, у 2013 р. українські агрохолдинги експортували 27,8 млн т зернових на суму 7 млрд дол. США, зокрема пшениці – 8,8 млн т на суму 2,36 млрд дол. США (ціна 1 т – 271,5 дол. США), ячменю – відповідно 2,6 і 0,69 (268,7 дол. США), кукурудзи – відповідно 15,6 млн т і 3,9 млрд дол. США (249,1 дол. США). Експортували також 3,2 млн т насіння олійних культур на суму 1,75 млрд дол. США, зокрема 0,28 млн т насіння соняшнику на 165,7 млн дол. США (587,5 дол. США за тону), насіння ріпаку – відповідно 1,3 млн т і 0,8 млрд дол. США (609,5 дол. США за 1 т), насіння сої – відповідно 1,48 млн т і 0,7 млрд дол. США (474 дол. США за тону). Практично весь урожай насіння сої і ріпаку було експортовано, незначні обсяги продуктів їх переробки також було експортовано: олії і макухи соєвих – відповідно 57,8 і 14,8 тис. т (на суму 59,2 і 7,9 млн дол. США), олії і макухи насіння ріпаку – відповідно 5,2 і 2,5 тис. т (на суму 6,5 і 0,75 млн дол. США). Переважно було експортовано найбільші обсяги олії і макухи насіння соняшнику – відповідно 3,6 і 4,1 млн т на суму 3,97 і 0,75 млрд дол. США [18]. Зазначимо, що експортована продукція має свою собівартість виробництва й витрати логістики, які значно перевищують зарубіжні. Тому чистий результат експорту здебільшого сировини не такий вражаючий. Варто підкреслити, що розвинуті країни світу, насамперед, досягають повної забезпеченості власного населення продуктами харчування і лише після цього нараховують експорт сільськогосподарської продукції та продуктів її переробки.

По-четверте, агрохолдинг поєднує виробництво з переробкою та реалізацією, що значно підвищує ефективність роботи. Як зазначають фахівці, дослідження діяльності агрохолдингів як форми організації агропромислового виробництва засвідчує, що основним шляхом їх створення є інвестування капіталу вітчизняного чи іноземного походження спочатку в переробну промисловість, що забезпечує значно швидший його обіг і окупність. Зокрема, це стосується олієжирової, борошномельної, хлібопекарської, цукрової, м'ясо-молочної промисловості. Наступним етапом капіталовкладень є сфера збуту продукції через розбудову логістики та власної торговельної мережі. З накопиченням необхідних фінансових ресурсів уже на третій стадії створювалося власне

сільськогосподарське виробництво через оренду земельних і частково майнових паїв і закупівлю необхідних ресурсів, насамперед сучасної техніки [7, с. 9]. У цьому контексті варто додати короткий аналіз фінансових показників найбільших українських агрохолдингів. Так, найбільший виробник курятини "Миронівський хлібопродукт" у 2012 р. вперше в своїй історії прийняв рішення про виплату дивідендів. На ці цілі агрохолдинг направив 120 млн дол. США (1,13 на одну акцію). Більше того, як зазначено в повідомленні МХП, нова дивідендна політика підтверджує намір компанії платити щорічні дивіденди акціонерам на регулярній основі. Компанія за підсумками 2012 р. показала непогане зростання продажу з огляду на загальний стан справ в Україні та світі (+15% Р-Р). Експортний продаж холдингу за рік зріс на 35,6% – до майже 480 млн дол. США завдяки сегментам курятини й зернових культур. Окрім того, зберігся рівень показників рентабельності за валовим та чистим прибутком (30% та 22%), що свідчить про рівномірний і збалансований розвиток. Рентабельність за EBITDA збереглася на рівні 33%, зокрема, завдяки поверненню ПДВ як для компанії, що активно реінвестує прибутки. Наприклад, чистий грошовий потік, спрямований на інвестиційну діяльність, у 2012 р. зріс більше як удвічі та становив 260,4 млн дол. США.

З оприлюднених даних агрохолдингу "UkrLandFarming" випливає, що компанія сьогодні є найбільшим власником сільськогосподарських земель (532 тис. га), але поступається за виручкою компанії "Кернел", а за рентабельністю – агрохолдингу "Мрія". У 2012 р. "UkrLandFarming" заробив 542 млн дол. США чистого прибутку, виручка збільшилася у два з половиною рази – до 1,9 млрд дол. США, а маржа EBITDA зросла з 39 до 41,7%.

Агрохолдинг "Мрія" у 2012 р. отримав 174,29 млн дол. США консолідованого чистого прибутку за міжнародними стандартами фінансової звітності, що на 16,2% більше ніж у 2011 р. Згідно з аудованим звітом компанії, виручка зросла на 29,7% – до 347,94 млн дол. США, а з урахуванням приросту вартості біологічних активів – на 32%. Валовий прибуток за підсумками минулого року становив 244,76 млн дол. США, що майже на 38% більше ніж у 2011 р. Показник EBITDA за звітний період збільшився порівняно з 2011 р. на 41% – до 254,8 млн [4].

По-п'яте, агрохолдинг володіє можливостями доступу до ринків збуту та виходу на міжнародні ринки. Тут слід додати й те, що найбільші агрохолдинги України стали лідерами на українському ринку сільськогосподарської продукції й займають відчутне місце на світовому ринку [8, с. 96–101]. Ми під-

тримуємо позицію тих учених, які вважають, що економічний розвиток України, взаємовідносини її із зовнішнім середовищем і становлення як рівноправного суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності значною мірою залежать від здатності збалансовано використовувати свої внутрішні ресурси та нагромаджувати експортний потенціал [16, с. 10].

Проте низка явних недоліків у діяльності агрохолдингів, як слушно зауважує П. Кулинич, спостерігається тому, що держава ще не сформувала власної позиції щодо доцільності та перспектив функціонування агрохолдингів у сільськогосподарському виробництві. Створення агрохолдингів продиктоване виключно об'єктивними економічними факторами та не є наслідком цілеспрямованої законодавчої діяльності держави у сфері сільськогосподарського землекористування [10, с. 379].

IV. Висновки

Український аграрний сектор функціонує в новому економічному середовищі з травня 2008 р. (вступ України до СОТ), що зумовлено рядом узятих Україною зобов'язань за результатами переговорного процесу. Першочерговим завданням економічної політики України після її вступу до СОТ є максимально ефективного використання нових умов і особливостей міжнародної торгівлі для розвитку національного АПК. Вступ до СОТ, створення в перспективі зони вільної торгівлі з ЄС – це сильний поштовх для розвитку експорту продукції українських агрохолдингів. Хоча при цьому мають місце великі ризики, мінімізація та запобігання яким можуть відбутися, на наше переконання, за допомогою розвитку агрохолдингів.

Створення різних агропромислових об'єднань сприятиме консолідації фінансового, аграрного, промислового та торгового капіталу, а так само більш ефективному використанню потенційних можливостей окремих підприємств; зниженню витрат виробництва, переробки, зберігання та реалізації продукції; зменшенню фінансового ризику; вирівнюванню економічних умов діяльності підприємств-учасників за рахунок збалансованого механізму розподілу доходів; скороченню податкового тягаря за рахунок зменшення посередницьких ланок при реалізації товарів; здійсненню системи заходів, що забезпечують економічну стійкість самих формувань загалом.

Глибокі соціальні, духовні й економічні зрушення, що відбуваються на межі третього тисячоліття в Україні, спонукають до реформування системи організаційно-управлінських відносин у сільськогосподарських товариствах, яка має сприяти утвердженню сільського господарства як базової компоненти розвитку економіки нашої держави. В Україні потрібно створити таку систему віт-

чизняного менеджменту у сфері розвитку сільського господарства, яка б акумулювала найцінніші здобутки світової теорії і практики управління персоналом, адаптовані до умов нашої держави. Саме це, на нашу думку, визначає *перспективи подальших розвідок у цьому напрямі*.

Список використаної літератури

1. Андрійчук В. Г. Капіталізація сільського господарства: стан та економічне регулювання розвитку : монографія / В. Г. Андрійчук. – Ніжин : Аспект поліграф, 2007. – 216 с.
2. Берлач А. І. Питання протидії зловживанням у сфері іноземного інвестування в АПК / А. І. Берлач // Інвестиційна діяльність у сільському господарстві: правові питання : монографія / кол. авторів ; за ред. В. І. Семчика. – Київ : Юрид. думка, 2008. – 252 с.
3. В ближайшие 10 лет цены на сельскохозяйственную продукцию будут высокими [Електронний ресурс] // Центр новостей ООН. – Режим доступа: http://www.un.org/russian/news/story.asp?NewsID=19702#.Uywgfl_v-s.
4. Госовська З. Скільки заробили українські агрохолдинги [Електронний ресурс] / Зоряна Гошовська // АгроМаркет. – 2013. – квітень. – Режим доступу: http://www.agrotimes.net/journals/article/skilki_zarobili_ukrayinski_agroholdingi.
5. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
6. Данкевич А. Землекористування: переваги і недоліки агрохолдингов / А. Данкевич // Землеврядний вісник. – 2011. – № 2. – С. 11–16.
7. Дем'яненко С. І. Агрохолдинги в Україні: добре чи погано? Німецько-український аграрний діалог / С. І. Дем'яненко. – Київ : Ін-т економ. дослід. та політич. консультацій, 2008. – 45 с.
8. Дідус С. М. Агрохолдинги в Україні: особливості становлення та розвитку / С. М. Дідус // Економіка АПК. – 2011. – № 12. – С. 96–101.
9. Єрмоленко В. М. Майнові правовідносини приватних сільськогосподарських підприємств: теорія, законодавство, практика : монографія / В. М. Єрмоленко. – Київ : Магістр – XXI ст., 2005. – 304 с.
10. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні : монографія / П. Ф. Кулинич. – Київ : Логос, 2011. – 688 с.
11. Мельник К. Б. Управління агрохолдингами в напрямку від масштабності до ефективності (з досвіду компанії “авангард”) [Електронний ресурс] / К. Б. Мельник. – 2013. – Режим доступу: irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/.../cgiirbis_64.exe?.
12. Мірзоева Т. В. Агрохолдинги України в умовах сьогодення / Т. В. Мірзоева // Інноваційна економіка : всеукраїнський науково-виробничий журнал. – 2012. – № 8 (34). – С. 90–93.
13. Ожелевська Т. С. Місце кооперативного руху у соціально-економічному розвитку сільських територій / Т. С. Ожелевська // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – 2011. – № 163. – Ч. 2. – С. 67–72.
14. Продуктивність виробництва зерна в агрохолдингах на 48% вища, ніж середній показник в Україні [Електронний ресурс] // Аграрний сектор України станом на 01.12.2014. – Режим доступу: http://agroua.net/news/news_48067.html.
15. Про холдингові компанії в Україні : Закон України від 15.03.2006 р. № 3528 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3528-15>.
16. Пустова Н. Агропромисловий комплекс України: тенденції розвитку експортних можливостей / Наталя Пустова, Галина Кравченко // Соціально-економічний розвиток регіонів в контексті міжнародної інтеграції. – 2014. – № 13. – С. 5–11.
17. Сазонець І. Л. Сучасні тенденції розвитку холдингов у АПК України [Електронний ресурс] / І. Л. Сазонець, М. М. Лещенко. – Режим доступу: www.archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vchu/econ/.../№207p063-067.pdf.
18. Стратегія розвитку аграрного сектору економіки України: чи існує вона? [Електронний ресурс] // День. – 2013 р. – 12 жовтня. – Режим доступу: <http://m.day.kiev.ua/uk/article/ekonomika/strategiya-rozvitku-agrarnogo-sektoru-ekonomiki-ukrayini-chi-isnuie-vona>.
19. Шваб О. В. Агрохолдинги з активами в Україні на світових фондових майданчиках / О. В. Шваб. – Облік і фінанси. – 2014. – № 3 (65). – С. 117–124.
20. Ukrainian Agrarian Index: Share Prices of Ukrainian Agrarian Companies on International Exchanges, 28.01.2014 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.uaindex.net/news/31513>.

Стаття надійшла до редакції 17.02.2014.

Комаровская Н. Н. Значение агрохолдингов для реализации агропромышленного комплекса Украины

Проанализированы современное состояние и перспективы развития агрохолдинга в Украине. Определено теоретическое содержание понятия “агрохолдинг”. Акцентировано

внимание на перспективах развития агробизнеса в Украине. Представлены мнения ученых, которые отрицательно относятся к деятельности агрохолдингов в Украине. Определены основные положительные аспекты функционирования агрохолдингов. Обозначены перспективы развития агрохолдингов в Украине.

Ключевые слова: агрохолдинг, сельское хозяйство, АПК.

Komarivska N. Value for Implementation Ahroxoldynhivagroindustrial Complex Ukraine

We consider the development of agriculture in terms of land, agrarian reform and organizational and legal form management. The report of the UN on "Farm forecast for 2013–2022" is described and identified the need for a substantial increase in agricultural production with further benefit from the growth of prices for agricultural products in world markets. The current state and prospects of agricultural holdings development in Ukraine are analyzed. The mechanism of functioning of the agricultural holding in collaboration with various market participants, and the rules for its use are considered.

The theoretical contents to the concept of "agricultural holding" are determined. The comparative characteristics of the agricultural holding and agricultural farms in the context of small grain crops are made. The special attention is paid to the perspectives of agricultural business development in Ukraine. Points of view of the scholars who point out negative aspects of agricultural holdings activities in Ukraine are analyzed. Defining result of dysfunctional economy of planned format, the priority task to develop and implement effective mechanisms for protecting its own producers and make the access of Ukrainian goods to new markets is emphasized. The main positive aspects of agricultural holdings functioning are determined. Domestic raw material base of agricultural holdings for its own production and for export are analyzed.

The analysis of the financial performance of the major domestic agricultural holdings. Agricultural holdings in Ukraine which have become leaders in the domestic agricultural market and occupy a noticeable place in the world market are established. Possibilities of agricultural holdings development in Ukraine are suggested. We considered the establishment of various forms of agricultural associations that contribute to the consolidation of the financial, agricultural, industrial and commercial capital and reduce costs of production, processing, storage and sales, reduce financial risk.

Key words: agricultural holding, agriculture, AIC, raw stuff, financial performance, reform, mechanism.

УДК 330:15.504.06

І. С. Педаккандидат економічних наук, доцент
Класичний приватний університет**ДЕТЕРМІНАНТИ ОПТИМІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ
НА ЗЕМЛЯХ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ**

Розглянуто теоретичні й методологічні проблеми формування інституціональної бази сталого землекористування в сільському господарстві України, обґрунтовано детермінанти оптимізації екологічної політики. Особливу увагу приділено науково-практичним аспектам використання земель сільськогосподарського призначення на сучасному етапі трансформації земельних відносин, проблемам становлення екологічно збалансованого аграрного виробництва. Проаналізовано ефективність державного регулювання процесом землекористування. Виокремлено проблеми впливу економічних, екологічних і соціальних факторів на характер і напрям сільськогосподарського землекористування, еколого-економічного моделювання ефективного використання та охорони земель.

Ключові слова: земельні ресурси, стале землекористування, екологізація землекористування, державне управління земельними ресурсами.

І. Вступ

Україна – одна з найбільших країн Європи за населенням, площею, ресурсного потенціалом. Водночас – одна з нестабільніших в екологічному аспекті в Європі. Територія України охоплює три фізико-географічні зони з п'ятьма провінціями (у лісостеповій зоні) та трьома підзонами (у степовій зоні), а також гірські райони Карпат. У 1991 р. парламент України оголосив територію всієї держави зоною екологічного лиха, в наступні роки відзначено загострення екологічних проблем практично в усіх районах держави. Тому вирішення екологічних проблем в Україні – одне з найголовніших, актуальних практичних завдань.

Сучасні світові тенденції розвитку сільськогосподарського землекористування засвідчують необхідність вирішення, поряд із завданням забезпечення населення продуктами харчування, проблеми захисту довкілля, збереження біорізноманіття, відтворення родючості ґрунтів. Через це формують такі системи використання земельних угідь, які пріоритетним напрямом визначають не максимальну продуктивність культур, а збереження функціональних зв'язків між природними елементами довкілля. Цим напрямом повною мірою відповідають адаптивно-ландшафтні системи землекористування, основними принципами яких є екологічність, адаптивність, наукоємність і біогенність. Такі принципи дають можливість перейти від концепції тотальної інтенсифікації земельних ресурсів, наслідком якої є деградація ґрунтового покриву й усього довкілля, до концепції природоохоронного адаптивно-ландшафтного землекористування та екологічно збалансованих агроecosистем.

Земельна реформа належить до найважливіших напрямів соціально-економічної політики держави. Узагальнюючи її результати, відзначимо, що за період реформування земельних відносин створено інститут приватної власності на землю, нові види агроформувань, проведено грошове оцінювання земель, запроваджено платність землекористування та обґрунтовано ринок земель.

Недосконалість державного регулювання процесом землекористування створила низку взаємовиключних інтересів і мотивацій землекористувачів щодо раціонального використання земельних ресурсів, а земельна власність стала предметом зіткнення індивідуальних та групових, регіональних і загальнонаціональних інтересів.

Питанням еколого-економічної ефективності використання та охорони земель сільськогосподарського призначення в умовах трансформації земельних відносин останніми роками присвятили роботи такі вчені: В. П. Галушко, А. С. Даниленко, Д. С. Добряк, С. М. Кваша, А. М. Третяк, О. В. Ульянов, М. М. Федоров, М. А. Хвесик та ін. Аналіз літературних джерел виявив, що значну частину існуючих досліджень зосереджено переважно на проблемах удосконалення законодавчої бази регулювання земельних відносин і структури органів державної влади з питань здійснення земельної реформи й управління земельними ресурсами на державному й регіональному рівнях. Утім, питання екологізації, підвищення ефективності використання та охорони земель на регіональному й локальному рівнях залишаються значною мірою невирішеними.

II. Постановка завдання

Метою статті є виявлення ефективних детермінант екологічної політики держави

на землях сільськогосподарського призначення та визначення шляхів оптимізації цього напрямку, а обґрунтування основних напрямів підвищення еколого-економічної ефективності використання та охорони земель в умовах трансформації земельних відносин як інструменту забезпечення реалізації концепції сталого розвитку.

III. Результати

Україна володіє потужним землересурсним потенціалом. Проте недосконалі технології землеробства, екстенсивний характер сільськогосподарського виробництва, недбале ставлення до земельних ресурсів, що перебувають у розпорядженні суб'єктів економічної діяльності, призводять до суттєвого погіршення якості земельних ресурсів і посилення проблем техногенного характеру. Щороку в Україні утворюється понад однієї тисячі гектарів порушених земель, що втратили свою господарську та екологічну цінність через порушення ґрунтового покриву внаслідок виробничої діяльності людини або дії природних чинників.

Сучасне використання земельних ресурсів України не відповідає вимогам раціонального природокористування. Порушено екологічно допустиме співвідношення площ ріллі, природних кормових угідь, лісових насаджень, що негативно впливає на стійкість агроландшафту. За площею лісів і запасами деревини – Україна є державою з дефіцитом лісових ресурсів.

Однак радикальні перетворення в аграрній сфері нашої країни, зумовлені, переважно, кон'юктурою ринку без урахування вимог екологічної безпеки, призвели до значного зростання частки високорентабельних технічних культур і зменшення площі культур кормової групи, зокрема, багаторічних трав, які складають основу ґрунтозахисних сівозмін. Науково необґрунтоване розширення площ інтенсивних культур зумовлює посилення деградаційних процесів: на силових територіях розвивається ерозія, на рівнинних – дегуміфікація та виснаження на поживні речовини, оскільки суб'єкти господарювання на землі, в переважній більшості, не мають змоги компенсувати винесені з ґрунту з урожаєм сільськогосподарських культур елементи живлення за рахунок органічних і мінеральних добрив. Загострення перелічених екологічних проблем сьогодні може призвести до ще більших економічних збитків та соціальних негараздів у майбутньому, пов'язаних із продовольчою безпекою країни й нормативним станом довкілля.

Аналіз динаміки екологічного стану України показав, що за останні п'ять років екологічна криза продовжує розвиватися, розростається, охоплюючи все більші території України. Цьому сприяють: майже повна відсутність асигнувань на серйозні природоохоронні

заходи в усіх галузях промисловості; відсутність контролю та практична безкарність губить природну діяльність; зростання кількості й потужності техногенних аварій через тотальний знос обладнання і технологій на виробництвах, а також дуже низька ефективність очисних споруд, з тих, які все ж працюють; надзвичайно низький рівень екологічної освіти населення.

Структурна незбалансованість земельного фонду погіршує ефективність використання та охорону земель. Сільськогосподарська освоєність земель перевищує екологічно обґрунтовані норми. Розораність земель в Україні є найвищою у світі та становить 54% території країни і 78% сільськогосподарських угідь. Надмірна розораність території призводить до збільшення площі еродованих сільськогосподарських угідь, яких в Україні близько 15 млн га. Щороку їх площа збільшується, що призводить до втрати родючого шару ґрунту.

Незважаючи на те, що ґрунтовий покрив України представлений на 60% чорноземами, які вважаються найбільш родючими від природи, у дійсності вони не забезпечують високих і сталих урожаїв сільськогосподарських культур. Враховуючи, що рівень застосування органічних і мінеральних добрив на сучасному етапі дуже низький, а врожай формується переважно за рахунок природної родючості ґрунтів, відбуваються деградаційні процеси – збіднення їх на рухомі поживні речовини, баланс яких від'ємний за всіма елементами живлення [8].

Необхідно, насамперед, підвищувати рівень екологічної освіти населення України і ввести великі матеріальні штрафні санкції за заподіявану шкоду навколишньому середовищу як для промислових підприємств, так і для фізичних осіб. Матеріальна стимуляція таких заходів необхідна, але не у вигляді загальних напрямів бюджетних коштів, невідомо на що й невідомо куди, а великі податкові пільги тим підприємствам, які поставлять у себе очисні споруди високої ефективності, і які будуть суворо стежити за кількістю стоків, що скидають. Непрацююча молодь, студенти можуть прекрасно стежити за станом парків, чистотою населених пунктів, якщо їм платити за це. Необхідні активні пропаганда в засобах масової інформації про необхідність збереження природних ресурсів і висвітлення реального стану навколишнього середовища в Україні (щось подібне висвітлюють на телеканалі Discovery).

Паралельно з цими заходами слід збільшувати площу біосферних заповідників, національних парків, навіть якщо доведеться значно скоротити площу експлуатованих земель. Ми вирощуємо досить, щоб прогодувати себе, продати закордон, і при цьому

терпимо величезні збитки, тому що наші землі виснажуються, а допомоги або хоча б відпочинку не отримують. Економічна криза має і свої позитивні сторони (принаймні в Україні). Залишені протягом декількох років земельні угіддя, на обробку яких не вистачало грошей, змогли хоча б частково самоочиститися й відновитися. Закриті через економічну нерентабельність великі й середні промислові підприємства перестали забруднювати навколишнє середовище.

Альтернативна обробка землі передбачає відмову від однокорисного енергоємного, витратного сільського господарства та інтенсивним застосуванням хімії й повернення цілісного екологічного розгляду сільськогосподарської діяльності. Максимально закритий, багатосторонньо структурований робочий цикл повинен будуватися за принципом кругообігу речовин в екосистемі: між ґрунтом, рослиною, твариною і людиною. Для цього придатні змішані господарства – вирощування разом рослин і тварин. Застосовується переважно власна й місцева сировина, при цьому необхідно уникати або мінімізувати навантаження на навколишнє середовище.

Основними положеннями екологічної обробки землі є вирощування фізіологічно повноцінних продуктів харчування і відмова від гербіцидів і інших синтетичних біоцидів. При такій обробці застосовують біологічні продукти й методи боротьби зі шкідниками й збудниками захворювань. Обов'язково необхідно насаджувати лісопосадки й невеликі гаї. Оскільки проблемою є баланс поживних речовин через збирання врожаю, необхідно дуже обережно й точно у вивірених кількостях вносити мінеральні добрива (N, P, K). У Європі використовують досить ефективні біологічні методи реставрації озер, очищення стічних вод, фільтрації викидів в атмосферу.

Отже, технологічна стратегія безпечного сільськогосподарського землекористування повинна спрямовуватись на:

- зменшення енерго-, матеріало- і водомісткості виробництва;
- комплексне використання природних сировинних ресурсів;
- утилізацію виробничих відходів через внутрішньогалузеве й міжгалузеве обігове використання;
- відтворення ґрунтової органіки на основі обігу речовин між рослинництвом і тваринництвом та рециркуляції речовин у ландшафтах;
- запобігання хімічному й бактеріологічному забрудненню природного середовища і харчової продукції сільськогосподарського виробництва;
- розробку принципово нових економічних і правових механізмів землекористування,

наукових основ економічного оцінювання земельних ресурсів та безперервного підвищення рівня екологічного виховання населення країни [8].

Якісно нові аспекти мотиваційного механізму інноваційного розвитку сільськогосподарського землекористування характеризуються траєкторією інноваційного розвитку, визначеною за критерієм екологічної безпеки, і передбачають актуалізацію позитивного ставлення до інноваційних змін щодо вдосконалення господарського процесу на основі його екологізації.

Інноваційний розвиток з урахуванням екологічних обмежень загальноновизнаний, наприклад у європейських країнах у зв'язку з погіршенням екологічного стану ґрунтів набули поширення: технології зі зниженим застосуванням агрохімікатів (low-input); інтегрована підтримувальна система (integrated maintaining farming); органічне землеробство (organic farming); нульовий обробіток (no-till, або no-tillage, або zero tillage); пряма сівба (direct sowing); точне землеробство (precise agriculture); консервативне землеробство (conservation agriculture). Останній напрям ґрунтозбережних технологій отримав найбільше визнання в більшості європейських країн [4].

Таким чином, необхідно визначити першочерговість визнання ринку екологічної продукції одним з найперспективніших напрямів реалізації конкурентних переваг економіки України; забезпечення передумов для реалізації інноваційного потенціалу на основі не конкуренції, а партнерства та співробітництва; імплементації стратегії інноваційного розвитку в організаційну культуру підприємств; упорядкування процесу самоорганізації господарського процесу за адекватної системи державного регулювання.

IV. Висновки

Визначено роль земель сільськогосподарського призначення України в системі економічних відносин. Виділено основні проблеми ефективності землекористування та намічені шляхи їх вирішення.

Сучасна структура посівних площ як на загальнодержавному, так і регіональному рівнях не відповідає принципам раціонального природокористування: значна частка просапних культур зумовлює високий рівень технологічного навантаження на ґрунтовий покрив, який майже завжди перевищує його буферну здатність (екологічну стійкість), що матиме в майбутньому не тільки екологічні, а й економічні наслідки. В ринкових умовах незаперечною є необхідність удосконалення структури посівних площ на основі адаптивно-ландшафтних підходів до організації території агроформувань з обов'язковим урахуванням ресурсного забезпечення суб'єктів і ґрунтово-кліматичних особливостей певних регіонів.

Встановлено, що для забезпечення економічної оптимізації необхідно передбачити штрафні санкції за неефективне використання землею, а особам, які здійснюють землекористування – встановити податкові, кредитні пільги.

Економічне середовище має стимулювати інноваційний процес на всіх його стадіях: від зародження нової ідеї до її реалізації в процесі сільськогосподарського землекористування шляхом суспільної орієнтації мотиваційного механізму на виробництво та споживання високоякісної екологічно безпечної продукції.

Список використаної літератури

1. Греков В. О. Місце сівозміни у збереженні родючості ґрунтів / В. О. Греков, Л. В. Дацько, В. М. Панасенко // Вісник аграрної науки причорномор'я. – 2008. – Вип. 3 (46). – Т. 2. – С. 74–79.
2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. 1389-XIV // Офіційний вісник України. – 2001. – № 46. – С. 20–38.
3. Закон України “Про землеустрій” від 22.05.2003 р. № 858-IV // Земельне законодавство України : збірник нормативно-правових актів. – Київ : Істина, 2007. – С. 134–157.
4. Закон України “Про охорону земель” від 19.06.2003 р. № 962 IV // Земельне зако-

нодавство України : збірник нормативно-правових актів. – Київ : Істина, 2007. – С. 174–197.

5. Кисель В. И. Биологическое земледелие в Украине: проблемы и перспективы / В. И. Кисель. – Харьков : Штрих, 2000. – 162 с.
6. Музика П. М. Мотиваційний механізм розвитку інноваційної діяльності в аграрному секторі України / П. М. Музика // Економіка АПК : Міжнар. наук.-вироб. журнал. – 2001. – № 12. – С. 3–5.
7. Россоха В. В. Економічний потенціал землі та проблеми його визначення в ринкових умовах господарювання / В. В. Россоха // Економіка АПК : Міжнар. наук.-вироб. журнал. – 2009. – № 3. – С. 107–109.
8. Стельмащук Ю. А. Механізми екологізації сільськогосподарського землекористування / Ю. А. Стельмащук // Сталий розвиток економіки : Всеукр. наук.-вироб. журнал. – 2012. – № 2 (12). – С. 140–143.
9. Третяк А. М. Землевпорядне проектування: еколого-ландшафтне землевпорядкування сільськогосподарських підприємств : навч. посіб. / А. М. Третяк, В. М. Другак, Р. А. Третяк, Л. А. Гунько. – Київ : Аграр. наука, 2007. – 120 с.

Стаття надійшла до редакції 24.02.2014.

Педак І. С. Детерминанти оптимізації екологічної політики господарства на землі сільськогосподарського значення

Исследуются теоретические и методологические проблемы формирования институциональной базы устоявшегося землепользования в сельском хозяйстве Украины, обосновываются детерминанты оптимизации экологической политики. Особое внимание уделено научно-практическим аспектам использования земель сельскохозяйственного значения на современном этапе трансформации земельных отношений, проблемам становления экологически сбалансированного аграрного производства. Анализируется эффективность государственного регулирования процессом землепользования. Выделяются проблемы экономических, экологических и социальных факторов по характеру и направлению сельскохозяйственного землепользования, эколого-экономического моделирования эффективного использования и охраны земель.

Ключевые слова: земельне ресурси, устоявшеся землепользование, екологізація землепользования, государственное управление земельными ресурсами.

Pedak I. Determinants Optimization of Environmental State Policy for Agricultural Land Values

The theoretical and methodological problems of formation of the institutional framework for sustainable land in agriculture of Ukraine are researched, determinants of environmental policy optimization are justified. Particular attention is paid to the scientific and practical aspects of the use of agricultural land at the present stage of transformation of land relations, problems of formation of environmentally sustainable agricultural production. The effectiveness of state land regulation are analyzed the problems of economic, environmental and social factors on the nature and direction of agricultural land, environmental and economic modeling of effective land use and protection are distinguishes. Current global trends in agricultural land use certifying the need to address along with the task of providing the population with food problems of environmental protection, biodiversity, soil fertility reproduction. Because of this, such systems are formed using land that priority is determined not maximum performance cultures, and preservation of functional connections between the elements of the natural environment. These areas correspond fully adaptive-landscape systems of land use, which are the basic principles of environmental friendliness, adaptability, knowledge-based and biocentric. These principles make it possible to move from the concept of an all-out intensification of land resources which results in the degradation of soil and the entire environment, the concept of adaptive-landscape conservation land use and ecologically balanced agricultural ecosystems.

Land reform belong to the most important areas of socio-economic policy. Summarizing the results, we note that for the period of land reform created the institution of private land ownership, new types of agricultural enterprises, a monetary evaluation of land, introduced payment for land and laid the foundations of the land market.

All this had caused a lot of problems. In particular, changes in land ownership led to the violation of the territory of the existing land use and significantly affected the structure of land and acreage of crops. Most agricultural producers don't have scientifically based crop rotation, soil-protecting technologies of growing crops, the required amount of organic and mineral fertilizers, resulting in depletion of land, reducing soil fertility and intensification of degradation processes.

Imperfection of state land regulation has created a series of mutually exclusive interests and motivations land users on the rational use of land resources and land ownership became the subject of a clash of individual and group, as well as regional and national interests.

Particularly acute problem affecting economic, environmental and social factors on the nature and direction of agricultural land use, evaluating the effectiveness of land use in terms of transformation of land relations, environmental and economic modeling effective use and protection of lands.

Key words: *land resources, well-established land management, greening land, state land management.*

ДО УВАГИ АВТОРІВ

Вимоги до авторських оригіналів статей, поданих до науково-виробничого журналу “Держава та регіони. Серія: Державне управління”

(фахове видання з юридичних наук та державного управління,
наказ МОН України від 06.11.2014 р. № 1279)

1. До друку приймаються неопубліковані раніше роботи, **написані українською мовою**, обсяг – 0,5–1 авт. арк.

2. Рукопис статті має містити такі необхідні елементи (бажано виділені **напівжирним шрифтом**):

Тематична рубрика.

УДК.

Назва статті українською, російською та англійською мовами.

Прізвище та ініціали автора (авторів) українською, російською та англійською мовами.

Анотація українською (500 символів), російською (500 символів) та англійською (2000 символів) мовами.

Ключові слова українською, російською та англійською мовами (3–10 слів).

I. 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).

II. Постановка завдання (формулювання цілей статті).

III. Результати (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів).

IV. Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому науковому напрямі.

Список використаної літератури за алфавітом (оформляти слід згідно з вимогами стандарту з бібліографічного опису).

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, e-mail, науковий ступінь, вчене звання, посада, установа), копія документа про **сплату** (25 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 / АТ “УкрСиббанк”

р/р 26001504757200 / ОКПО 19278502 / МФО 351005

За друк статті у науково-виробничому журналі “Держава та регіони”.